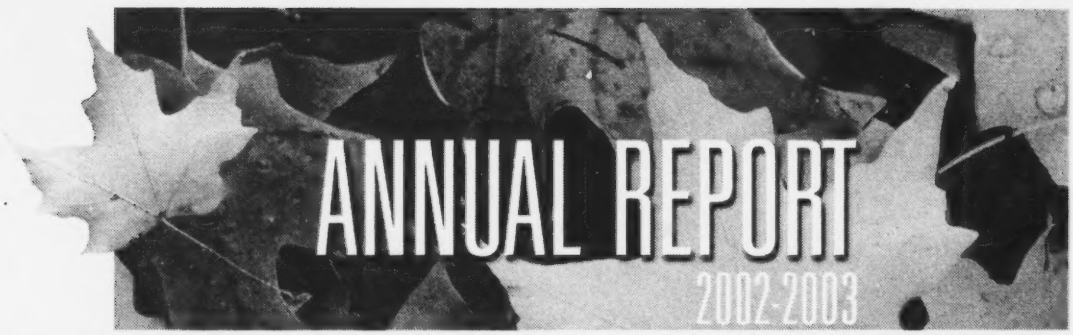
Royal Canadian Mounted Police
External Review Committee

Canada

103-05152/

Royal Canadian Mounted Police
External Review Committee



Canada

© Minister of Public Works and Government Services Canada 2003
Cat. Number JS74-1/2003
ISBN 0-662-67415-4

Royal Canadian Mounted Police
External Review Committee

Comité externe d'examen
de la Gendarmerie royale du Canada

May 30, 2003

The Honourable Wayne Easter, P.C., M.P.
Solicitor General of Canada
Sir Wilfrid Laurier Building
340 Laurier Avenue West
Ottawa, Ontario
K1A 0P8

Dear Minister:

In accordance with Section 30 of the *Royal Canadian Mounted Police Act*, I am pleased to submit to you the annual report of the RCMP External Review Committee for fiscal year 2002-2003, so that it may be tabled in the House of Commons and in the Senate.

Yours very truly,

Philippe Rabot,
Chair

P.O. Box 1159, Station 'B'
Ottawa, Ontario K1P 5R2
Tel.: (613) 998-2134
Fax: (613) 990-8969

Casier postal 1159, succursale 'B'
Ottawa (Ontario) K1P 5R2
Tél. : (613) 998-2134
Téléc. : (613) 990-8969

Table of Contents

Part I – The past year 1

Strategic objectives 1

Statistics for the year 2

Part II – Issues of special interest 3

Grievances 3

Administrative discharge for disability 3

Administrative discharge for irregular appointment 4

Legal Representation at Public Expense 6

Formal Disciplinary Measures 8

Disclosure of confidential information 8

Disgraceful conduct and errors of judgement 10

Part III – Outstanding cases before the Federal court 15

Part IV – Appendices 19

Appendix 1 : About the Committee 19

Appendix 2 : The Committee and its staff 21

Appendix 3 : Legislative Provisions 23

Part I – The past year

Strategic objectives

In order to fulfil its mandate, the Committee set out two strategic objectives in its 2002-2003 *Report on Plans and Priorities:* first of all, the impartial review of cases, and secondly, promoting the sharing of information.

In keeping with the objectives set at the beginning of the year, the Committee adopted certain measures it deemed conducive to its internal management and to reporting on its activities. These measures were based on a study evaluating the Committee's management practices, which was completed in October 2002 as part of the implementation of the modern comptrollership initiative. The measures put forward during the year included, in particular, an information system on current cases, which indicates the number of weeks spent on a case at the various internal stages. This provides for better internal management and also allows for more precise reporting on the amount of time required to complete cases.

In conducting its impartial review of cases, the Committee ensured that it was informed of all the latest legal developments in matters related to its areas of jurisdiction, including administrative law, labour law and human rights. In addition to taking part in symposia on these areas of the law, Committee staff also attended training sessions on matters of particular interest to the Committee, including the duty to accommodate employees with disabilities and access to information issues.

This year, the Committee's staff once again strived to foster a harmonious working relationship with RCMP staff, most notably, members' representatives, appropriate officer representatives, staff of the Internal Affairs Branch and of the External Review and Appeals Section. Moreover, Committee lawyers attended training sessions offered to the adjudicators and lawyers who will be part of the new grievance resolution process.

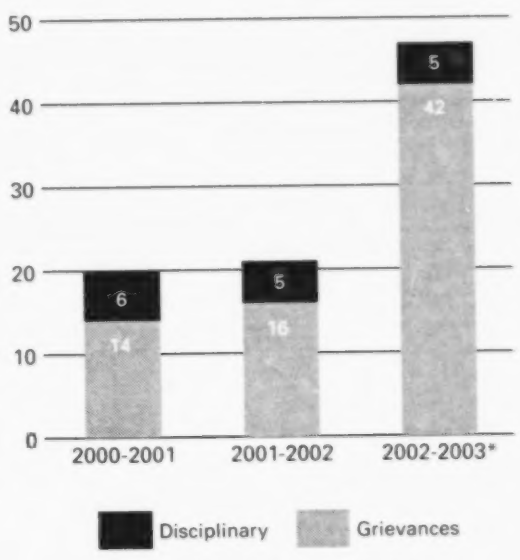
All the Committee's conclusions and recommendations were reported in *Communiqué*, a quarterly publication, which is available on-line. The Committee's Internet site was updated to facilitate navigation and to allow for more detailed searches on the cases heard by the Committee since it was created. These various activities have provided for a

good flow of information between the Committee and its partners, as reflected in the feedback received in this regard from various stakeholders.

Statistics for the year

At the beginning of the year, 14 cases were active before the Committee. From April 1st 2002 to March 31st 2003, the Commissioner of the RCMP referred 48 cases to the Committee made up of 42 grievances, five disciplinary appeals and one case of discharge on the grounds of unsuitability. During the same period, the Committee issued conclusions and recommendations in 20 cases and saw the closure of two cases (one because the member withdrew the grievance, the other because the parties came to an agreement). Thus, the Committee ended the year with 40 active cases: 35 grievances, four disciplinary appeals, and one case of discharge on the grounds of unsuitability.

Number of cases received



** Also received: one case of discharge*

That being said, a number of grievances can be grouped together. There were seven grievances from various members pertaining to the same decision. In a few other instances, two or more grievances were presented by the same member with regard to decisions based on the same facts. A total of about twenty separate issues were raised by these 42 grievances. It should also be noted that among the 42 grievances received, three pertained to a decision to discharge the member, either for medical reasons or for irregular appointment. These cases raise important issues and are addressed in Part II.

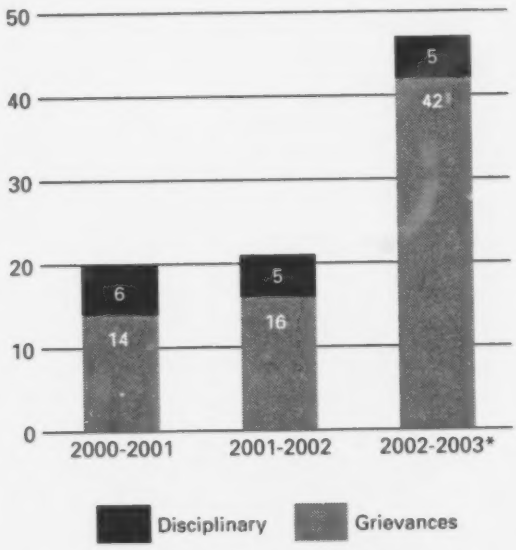
The average processing time was about eight months, both for grievances and disciplinary appeals. As compared to the Committee's service standard of processing 60% of grievances in three months and 60% of disciplinary appeals and discharges in six months, grievances took considerably longer. To a large extent, this is attributable to factors beyond the Committee's control. Cases are becoming increasingly complex, especially disciplinary appeals, and the parties are raising ever more important issues on evolving points of law. For a single case, the Committee may have to assign one of its lawyers full-time for two or three months to analyze the case and, if necessary, to gather additional information, while respecting rule disclosure. The Chair must then draw his own conclusions on the case and draft recommendations.

good flow of information between the Committee and its partners, as reflected in the feedback received in this regard from various stakeholders.

Statistics for the year

At the beginning of the year, 14 cases were active before the Committee. From April 1st 2002 to March 31st 2003, the Commissioner of the RCMP referred 48 cases to the Committee made up of 42 grievances, five disciplinary appeals and one case of discharge on the grounds of unsuitability. During the same period, the Committee issued conclusions and recommendations in 20 cases and saw the closure of two cases (one because the member withdrew the grievance, the other because the parties came to an agreement). Thus, the Committee ended the year with 40 active cases: 35 grievances, four disciplinary appeals, and one case of discharge on the grounds of unsuitability.

Number of cases received



**Also received: one case of discharge*

That being said, a number of grievances can be grouped together. There were seven grievances from various members pertaining to the same decision. In a few other instances, two or more grievances were presented by the same member with regard to decisions based on the same facts. A total of about twenty separate issues were raised by these 42 grievances. It should also be noted that among the 42 grievances received, three pertained to a decision to discharge the member, either for medical reasons or for irregular appointment. These cases raise important issues and are addressed in Part II.

The average processing time was about eight months, both for grievances and disciplinary appeals. As compared to the Committee's service standard of processing 60% of grievances in three months and 60% of disciplinary appeals and discharges in six months, grievances took considerably longer. To a large extent, this is attributable to factors beyond the Committee's control. Cases are becoming increasingly complex, especially disciplinary appeals, and the parties are raising ever more important issues on evolving points of law. For a single case, the Committee may have to assign one of its lawyers full-time for two or three months to analyze the case and, if necessary, to gather additional information, while respecting rule disclosure. The Chair must then draw his own conclusions on the case and draft recommendations.

Part II – Issues of special interest

Grievances

Among the 16 grievances the Committee finalized this year, some of the issues examined in the past arose again: language profile, travel costs, harassment. Other issues of special interest also arose during the year, including cases of discharge for disability and requests for legal services.

Administrative discharge for disability

Under the provisions of the *RCMP Act* and the *RCMP Regulations*, a member may be discharged by the RCMP. Section 19 of the *Regulations* sets out the circumstances potentially leading to this procedure. The reasons for discharge include disability, which is sometimes referred to as discharge for medical reasons.

The Committee did not issue conclusions and recommendations on these types of cases in 2002-2003. Nevertheless, further to recommendations the Committee made in 2001-2002, the Commissioner made two important decisions in August 2002 in cases of discharge for medical reasons. In both cases, (*G-266* and *G-267*), the members were deemed to have such medical conditions that they no longer met the minimum requirements for a general duty constable. The RCMP accordingly undertook a process to determine whether they should be discharged on medical grounds. The members grieved the notices of discharge.

After reviewing the relevant case law on the duty to accommodate, the Committee had recommended that the grievances be allowed. Pursuant to the Supreme Court of Canada decision in *British Columbia (Public Service Employee Relations Committee)* v. *BCGSEU*, [1999] 3 R.C.S. 3 (*Meiorin*), the RCMP would have had to demonstrate that accommodating the members would have created "undue hardship" for the RCMP. Yet no evidence was put forward in this regard in either of the cases. The Committee therefore concluded that the RCMP had not met the requirements set out in *Meiorin* to assist disabled members to secure alternate employment with the Force, up to the point of undue hardship.

In light of the Committee's conclusions and recommendations, the Commissioner noted in his two decisions that RCMP policies

were not consistent with the framework of section 15 of the *Canadian Human Rights Act* as regards professional requirements, as set out by the Supreme Court of Canada in *Meiorin*. With regard to the specific cases before him, the Commissioner arrived at specific and different conclusions regarding the two members. As to the issue of accommodation in general, however, he ordered that the RCMP's policies on the subject be reviewed and more clearer directives on the duty to accommodate be developed. This review began in 2002. The Commissioner recommended a four-step process:

- Determine if the member can perform the duties of their existing job as it is;
- If the member is not able to do so, determine if the member can nevertheless perform the duties of their existing position, either in modified or in "re-bundled" form.
- If the member is not able to do so, determine if the member could perform the duties of another position in its existing form;
- If the member is not able to do so, determine if the member could perform the duties of another position, either in modified or in "re-bundled" form.

As of March 31, 2003, the RCMP was still reviewing its internal policies on medical discharge. On that same date, the Commissioner's decision to dismiss the grievance in one of the two cases of medical discharge was subject to an application for judicial review by the Federal Court. Three other grievances regarding discharge (from two members) were being examined by the Committee. Since this issue is extremely important to members of the RCMP, it can be expected that new cases will come before the Committee over the coming years, unless the RCMP displays greater flexibility, which has not been the case thus far.

Administrative discharge for irregular appointment

In addition to discharge for physical or mental disability, a member can be discharged on the ground of "irregular appointment". This procedure is rarely used. When irregular appointment is invoked, an administrative discharge board must be created. This board must weigh the evidence and arguments presented and may hold a hearing when credibility is at issue. When a notice of discharge is issued, the member may grieve that decision.

This is what happened in *G-272*, for which the Committee issued conclusions and recommendations this year. In this case, the RCMP claimed the member had been appointed on the basis of a "fraudulent statement" made by the member during the hiring process. According to the RCMP, the member had failed to mention that he had been involved in various illegal activities while employed at the family-run auto body shop. The member's former sister-in-law had alleged that the member had indeed been involved in such activities. At the time of hiring, the initial investigation indicated that this allegation was unfounded. After the member was appointed, however, additional information led the RCMP to conclude that there were grounds for discharge.

While recognizing that the evidence presented had been deficient, the administrative discharge board decided not to hold a hearing. In coming to the conclusion that the member should be discharged, the board stated that it accepted that the member had been involved in the alleged fraudulent activities because he had not specifically denied them. The responsible officer who issued the notice of discharge accepted the board's conclusions without reservation. The member filed a grievance which was refused by the Level I adjudicator for the same reasons cited by the board.

In its conclusions, the Committee stated that the failure to hold a hearing left too many crucial issues unresolved. If the board had held a hearing, the member would have had a better opportunity to defend himself of the allegations against him. He would have had the opportunity to question the witnesses who had accused him of criminal wrongdoing and the board members would have been in a better position to assess his credibility.

According to the Committee, this case raised a serious credibility issue, making it essential that a hearing be held. The RCMP may have had evidence that the member's family was involved in suspicious activities, but the RCMP had the duty in a matter of discharge to demonstrate that the member knew about those activities and did nothing to stop them or turned a blind eye to them. Nothing in the evidence presented demonstrated this in a clear and convincing fashion. In fact, the only evidence of a link between the member and the serious misdeeds in question was the testimony of three persons whose credibility was called into question, even though the member did not have the opportunity to ask them questions.

The Committee also commented on the lack of legal representation for the member at certain stages in the administrative discharge process. In particular, the Committee stressed that it was an anomaly that a member could be assisted by a members' representative (who is a lawyer) when a grievance is filed against a discharge decision by a board but that such assistance was not available in the proceedings before the discharge board. This is especially surprising given that members can receive the assistance of a members' representative when involved in proceedings before an arbitration board in a disciplinary matter or a discharge/demotion board, in accordance with the Commissioners' standing orders. The Committee recommended that this situation be remedied.

After considering the possibility of calling a hearing itself, the Committee decided that this would be unfair in view of the time that had elapsed. As a result, and in keeping with the facts on file, the Committee recommended that the grievance be allowed. In making his decision, the Commissioner agreed to allow the grievance, although the reasons he cited were somewhat different. Moreover, the Commissioner noted that the Committee had raised a very important issue as regards the right to representation and asked that the Force's Policy Centre review this matter and submit recommendations for changes.

Legal representation at public expense

Over the years, the Committee has often been called upon to address grievances involving the provision of legal services for members of the RCMP at public expense. These grievances pertained in general to the RCMP's refusal to authorize payment for legal services provided to members involved in an investigation or a court hearing. In such cases, the Committee must determine whether the RCMP has correctly interpreted and applied the *Policy on the Indemnification of and Legal Assistance for Crown Servants*. This policy is applicable to all civilian and regular members of the RCMP, by virtue of the *Public Service Staff Relations Act*. It is also repeated in the *Commissioner's Standing Orders on Legal Assistance to RCMP Employees* found in the RCMP Administrative Manual, Part VIII.4. It should be noted that this provision was completely revamped in January 2002 to be more consistent with Treasury Board policy. It replaces the former *Commissioner's Standing Order on Civil Actions and Statutory Offences*.

The Treasury Board policy provides for the members to have their costs for legal representation reimbursed to the extent that these costs pertain to acts committed in the performance of their duties. The Treasury Board policy, like the RCMP policy, entitles public servants to legal representation when required to participate in court proceedings (legal action before civil courts, offence charges, appearance before a judicial body, interrogation relating to an investigation or any other recourse to legal services under other serious circumstances). The necessary conditions for obtaining legal services are that the member was acting within the scope of duties and that the act in question was in keeping with RCMP expectations.

During the past year, the Committee reviewed three cases of members contesting the RCMP's refusal to authorize legal services at public expense. The first case, *G-277*, pertained to an administrative investigation by the Force conducted in response to a harassment complaint filed against a member. The Level I adjudicator concluded that such a request could not be entertained because the applicable policy on the right to legal representation did not include internal RCMP procedures. In its conclusions, the Committee stated that refusing the request for legal assistance was justified since nothing in the applicable policy established a member's right to legal representation at public expense in an administrative investigation conducted in response to a harassment complaint. This was an internal investigative procedure to a related harassment complaint and the *Commissioner's Standing Orders on Interpersonal Conflict and Harassment in the Workplace* clearly state that at this stage of the proceedings, the member has *"the right to be accompanied by a person of his/her choice for moral support during any proceedings relating to the investigation of the complaint providing no costs are incurred by the RCMP"* (AM XII. 1.I.3.a.5.3.). The request for legal services was therefore denied.

The two other grievances involved establishing whether the member had acted within the scope of duties and in keeping with the RCMP's expectations. In case *G-282*, the member had asked for legal representation at public expense to defend himself against a claim for damages by the RCMP. The member

was subject to a criminal investigation in the disappearance of stereo equipment that was in his custody. When the member learned that he was under criminal investigation, he requested that the cost of legal services for his defence be paid for by the Force. Before approving the request, the RCMP sought an opinion from the Department of Justice, which recommended that legal services be provided because it considered that the member was acting within the scope of his duties, in keeping with the Treasury Board policy. The RCMP then approved the member's request, but for the criminal investigation only. Following the investigation, no criminal charges were laid, but disciplinary measures were imposed on the member. As well, the member was asked to reimburse the cost of stereo equipment and was threatened with legal action if he refused to do so. As a result, the member once again asked for legal representation at public expense, but this time the request was denied. The RCMP found that the member was not acting within the scope of his duties. In reviewing the case, the Committee concluded that the threat of legal action was not imminent and therefore the Force was not obligated at that stage to pay the cost of the member's legal representation. The Commissioner concurred with the Committee.

In grievance *G-283*, the member had been charged with wilful obstruction of airport security staff. The member was carrying ammunition in his hand luggage and became involved in a dispute with airport security staff who did not want to let him board the aircraft with ammunition. He ultimately handed the ammunition over to the authorities, but only after the airport security staff boarded the aircraft and asked him to return to the security zone.

Three months later, the member submitted a request for legal services to defend himself in court against charges of wilful obstruction relating to these events. The RCMP granted this request, in accordance with a Department of Justice opinion, being convinced that the member was acting within the scope of his duties. The RCMP nevertheless revoked the approval three months later, accusing the member of failing to disclose that he knowingly contravened the UN instructions on ammunitions. The Committee concluded that the RCMP could only change its decision to pay the member's legal fees if there had been a fraudulent representation of the facts by the member. In the Committee's opinion, the member's failure to mention the UN instructions did not constitute a fraudulent representation of the facts. Moreover, the RCMP could not refuse to pay the expenses relating to the meetings with the lawyer when it had initially decided to cover the costs of defending the member in court.

The Commissioner ruled on this case after the end of the year, in April 2003. He did not accept the Committee's recommendation, stating that there is nothing abnormal about the RCMP revisiting an earlier decision to pay legal expenses if it receives new information.

These two grievances shed new light on the interpretation of the policy on the provision of legal services at public expense. Some issues are nevertheless still open to interpretation.

Formal disciplinary measures

The Committee issued four recommendations during the year on disciplinary appeals. Two issues of particular interest are explored below: disclosure of information in the workplace and the question of when an error in judgement becomes a transgression of a member's duties as an employee of the RCMP.

Disclosure of confidential information

In this case, *D-76*, a member had disclosed confidential information and provided documents about police investigative strategies respecting Outlaw Motorcycle Gangs (OMGs) to an author who was in the process of writing a book on OMGs and organized crime. The documents were later reproduced in this book, which accused the RCMP in engaging in "dirty tricks" in order to obtain additional funding from governments for the purpose of investigating OMGs. The events occurred before the coming into force of the Treasury Board *Policy on the Internal Disclosure of Information Concerning Wrongdoing in the Workplace*. The member believed that the RCMP could have more effectively investigated OMGs within existing budgets simply by realigning existing resources. He had met with his commanding officer to discuss a proposal to that effect but his proposal was rejected. Afterwards, he turned to the author in question and shared information that he hoped would expose how the law enforcement community, through national and provincial strategies on OMGs, was putting public safety at risk and engaging in unethical practices. Specifically, the member was critical of a communication plan which he considered had been designed "to scare the public to force the Government to give us more money." The member defended his actions as being designed to draw attention to a matter of legitimate public concern. He also maintained that the documents which he disclosed did not contain confidential information, in that they did not reveal anything about ongoing operations or intelligence-gathering activities.

The RCMP Adjudication Board distinguished the jurisprudence cited to it on the grounds that the special status and duties of RCMP members imposed a higher standard of loyalty than would apply to public servants, and consequently dismissed the whistleblowing defence. The Board focused on the harm the member's disclosure had caused to the RCMP and found that, because the member had disclosed information received from other law enforcement agencies, "the consequences would be observed at a higher level of the organization and more specifically in the forming of partnerships."

At the sanction hearing, the member maintained that he had believed that he was acting out of concern for the public interest, and not for any personal gain, and he acknowledged that his disclosure had been an error in judgment, in that he had wrongly assumed that the documents would not be published by the author to whom they were provided. The Board ordered the member to resign from the Force within 14 days because it considered that he had failed to demonstrate that he was prepared to "fully embrace the values of the Force."

In reviewing the member's appeal, the Committee found that the Board's approach to the defence of whistleblowing was flawed. The Committee explained that the special status and responsibilities of RCMP members as peace officers did not warrant imposing a more stringent threshold for whistleblowing than would otherwise apply. Instead, the principles developed in the context of whistleblowing by civil servants provided guidance for assessing the appropriate balancing of the competing values, as discussed in the Fraser [*Fraser v. Public Service Staff Relations Board*, [1985] 2 S.C.R 455] and Haydon [*Haydon and Chopra v. Canada*, [2001] 2 F.C. 82 (F.C.T.D.)] cases. The Haydon case established that disclosures made in the course of legitimate whistleblowing activities are protected by s.2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, which guarantees freedom of expression.

In applying these authorities to the facts, the Committee acknowledged that "the disclosure of corrupt practices by the leadership of the policing community might be amongst the activities that no sensible person in a democratic society would want to prohibit." Nonetheless, the Committee determined that the member's disclosure did not raise a matter of legitimate public concern, and thus the whistleblowing defence was therefore not available to the member. The Committee found that the member drew unsubstantiated conclusions about OMG strategies that had been adopted at the national and provincial levels. The documents that were disclosed did not lend support to his contention that these strategies endangered public safety or were unethical. The Committee stated:

> "... It is not sufficient that the Appellant himself believed that the national and provincial strategies created a risk for public safety in addition to being a corrupt practice. For his actions to be considered to fall within the permitted exceptions to the duty of loyalty as described by the case law, such as where there is a matter of legitimate public concern requiring a public debate, there would need to be corroborating evidence. There was none. Other members did testify that they had concerns about OMG strategies but it is not clear how familiar they actually were with the provincial and national strategies. As for the Appellant's contention that the Force was not prepared to consider realigning existing resources, it appears that the only basis he has to make that contention was that his commanding officer did not give effect to the proposal he had shared with him in December 1998. That, to me, is hardly a sufficient basis upon which to draw such a damning conclusion as to suggest that the entire leadership of the law enforcement community had somehow conspired to endanger the Canadian public in order to strengthen its case for additional funding to combat OMGs."

The Committee stated that the member's disclosure was recklessly made because it was not borne out of a real concern for the public interest. Instead, it was an expression of his frustration with not having been able

to persuade his commanding officer to implement the proposal that he had put forward to him to realign resources.

The Committee concluded that the member could not successfully invoke the whistle blowing defence and Charter guarantees, and that the allegation of misconduct had been substantiated:

> "The Appellant's actions were not a protected form of free speech. They violated his duty of loyalty towards his employer, which in itself amounts to disgraceful conduct that could bring discredit to the Force but, in addition, they constituted a breach of trust. It cannot therefore be said that the disclosures were inconsequential insofar as concerns the Appellant's ability to carry out his duties as an RCMP member, even though the nature of the information which was disclosed did not appear to be significant."

Regarding the sanction imposed, the Committee noted that the member had gone to great lengths in his testimony to rationalize his actions by referring to what he termed as being his "passion for justice." The Committee indicated that it would be difficult to conclude that there was no basis to the Board's finding that the member's professional and personal tribulations had little influence on his actions. The fact that this incident was the first time in his 18 year career that the member ever faced a disciplinary proceeding, that his annual performance evaluation reports throughout that period revealed no performance shortcomings or character flaws and that he was twice promoted and had scored very well in the Officer Candidate Program Regional Interview Board in the two years prior to this incident, were all found to be relevant considerations. Nonetheless, the Committee determined that the Force could not be expected to retain a member whose understanding of the obligations which the duty of loyalty entails is somewhat limited and who does not appear to be trustworthy. The Committee therefore recommended that the appeal be dismissed and the Commissioner agreed (the Commissioner's decision is currently the subject of an application for judicial review in the Federal Court).

The Committee will once again have an opportunity in 2003-2004 to review the issue of whether it is appropriate to discipline a member for speaking to the media on confidential matters. This is further to an appeal of a decision of an Adjudication Board that was referred to the Committee after a member was ordered to resign because he spoke to the media regarding a specific investigation.

Disgraceful Conduct and Error of Judgement

The *RCMP Code of Conduct* states that members must not conduct themselves in a "disgraceful or disorderly" manner that "could bring discredit on the Force." One of the more frequent issues to arise during disciplinary proceedings is whether the nature of the misconduct at issue is truly disgraceful or merely constitutes an error in judgement that could be attributed to inexperience or a lack of attention. These points were raised in two cases referred to the Committee during the year, *D-77* and *D-79*.

In *D-77*, a member alerted an individual who was the subject of an ongoing investigation for employment insurance fraud that the business records of his employer were about to be searched. As a result, the individual was able to arrange for the employer's premises to be closed when the investigator arrived. Consequently, the search could not be carried out. Formal disciplinary proceedings were brought against the member.

At the hearing, the member maintained that he had acted impulsively. He had not intended to impede the investigation. He stated that he was surprised to learn that the business was closed when the Employment Insurance Investigator arrived there. Several colleagues testified that the member's conduct was out of character. A psychologist's report attributed the misconduct to *"those of an inexperienced young Officer whose loyalties to friends or associates conflicted with his duties and responsibilities as an Officer"* and he concluded that the member *"has learned a valuable lesson, one that surely will guide him in his future work endeavors."* In her submissions, the member's counsel stated that his actions had not compromised police operations or endangered public safety and that ordering him to resign would be a discriminatory penalty. The Board disagreed with that interpretation and with the psychologist's report. It found that the member's telephone call was designed to obstruct the investigation and that the member's evidence was not credible. Concluding that the member had not accepted full responsibility for his actions, it ordered him to resign from the Force within 14 days, failing which he would be dismissed.

The member appealed the decision on sanction only. On appeal, the Committee found that the sanction should not vary based on whether or not the member is judged to be a credible witness and whether or not his actions were premeditated. The Committee stated that the evidence from the member's colleagues about his trustworthiness, discretion and reliability did not begin to address the fundamental question as to why the misconduct occurred. Nor could the member's youth and inexperience justify a more lenient sanction. The conduct in question amounted to a corrupt practice and was far more serious than an error of judgment because it demonstrated that the member could not be trusted to uphold the law. By showing himself to be corruptible, the member forfeited his entitlement to continue his career with the Force. The Committee recommended that the appeal be dismissed and the Commissioner agreed.

A peculiar sidebar to this case was that the material introduced in support of the appeal included a petition of some 500 local residents asking the Commissioner to overturn the Board's decision. Not to be outdone, the Appropriate Officer presented a petition of 600 signatures of local residents who were supportive of the Board's decision. The Committee indicated that such material did not constitute evidence in the true sense of the term and that it should not be considered by the Commissioner. The Chair of the Committee further remarked that:

> "[T]he RCMP disciplinary process is not a popularity contest. Members do not get to retain their employment with the organization merely because they are well liked by their colleagues and by members of the community in which they serve. I am particularly disturbed by the practice of gathering signatures on petitions in an attempt to influence decision-makers in what has been designed as a quasi-judicial process."

In *D-79*, the member was working with a group of RCMP cadets. At one point, he had an emotional meeting with one of the cadets who was unsure of his future in the Force. It was not uncommon for this cadet to discuss personal issues with the member as they knew each other and shared cultural ties and values. The cadet told him that he was considering dropping out of the recruit training program and returning home. The following day the member became concerned when the cadet was the only one of the group who did not attend a barbecue. Concerned about his absence, the member called him that evening and reached him at the hotel where he was staying for the weekend. They arranged to meet later that evening at a bar, but again the cadet did not show up. Shortly after 11:00 PM, after an unanswered call to the cadet, the member decided to go to the hotel with three of the cadets who had been at the bar and at the barbecue, thinking that their presence might be helpful.

When at the hotel, the member told the hotel clerk that he was the instructor for the cadet and that he was concerned about him because he did not show up at a party. He stated that he would like to check up on him. When asked for identification, he showed his RCMP photo card, but not his police badge. The desk clerk provided an access key. The member then proceeded to the cadet's room with the three other cadets. He knocked on the door and, when no one answered, he entered. The member quickly realized that a woman was sleeping in the room with the cadet and he motioned the other cadets to exit the room. As they were leaving, he observed one of the cadets removing clothing from the floor and placing it into a bag. The cadets in this particular troop often played pranks on each other and the member did not interfere. As they left the room, however, he took the bag from the cadets and left it at the hotel reception. He informed a hotel employee that the bag contained the cadet's clothing and that the clothes had been taken out of his room as a prank.

The cadet who had been the intended object of the prank found it amusing. The woman with him, a cadet from another troop, was upset. The unintended negative impact of the prank on the female cadet eventually led to an investigation and formal disciplinary proceedings against the instructor, on the grounds that his conduct had been disgraceful. Upon concluding its hearing, the Board imposed a reprimand and a forfeiture of pay. The member appealed the finding that the conduct was disgraceful.

On appeal of the Board's findings, the Committee was critical of the Board's lack of detail in rejecting the member's contention that he had only made an error of judgment

but not conducted himself in a disgraceful manner. It noted that in the present case, the circumstances surrounding the member's conduct could influence a reasonable person's judgment as to whether that conduct was disgraceful. Issues such as the reason why the member decided that he needed to have access to the hotel room, the efforts that the member made to minimize the inconvenience caused by the prank and the fact that the male cadet found the prank amusing were all relevant factors for the Board to consider at the hearing on the allegations. The Committee noted that the Board only considered them on sanction. In addition, the Committee rejected the Board's reasoning that the fact that the member *"admitted he ought to have stopped the joke from taking place"* meant that *"by his own admission the allegation is established"*.

However, the Committee found that the conduct was nonetheless disgraceful because it caused harm, regardless of the fact that the member had not intended to harm anyone. Both cadets in the hotel room would have reason to be perturbed by his visit to their hotel room, especially since they were not aware that the visit had been prompted by concern. They were led to believe that the member and the cadets had come for the purpose of playing a prank and nothing was done to dispel that impression. The Committee also stated that the female cadet's reaction to the incident was understandable. Four people that she did not know well, three of whom were men, were able to gain access to her hotel room in the middle of the night, see her while she slept and then left with some of her clothing and other personal effects. As noted by the Committee, to any woman, such an occurrence would be deeply unsettling. The Committee therefore recommended that the appeal be dismissed. The Commissioner agreed with the Committee's recommendation.

Both these cases help to define what is the nature of disgraceful conduct and when is discipline an appropriate response to inappropriate conduct, as opposed to managing a member's work engaging in the performance and evaluation process. It is also significant that, in both cases, the members failed to take immediate steps that might have alleviated the harm caused by their actions.

Part III – Outstanding cases before the Federal Court

At Level II of the grievance process or in the appeal of a disciplinary decision, the Committee makes its recommendations to the Commissioner, who then renders his decision. Pursuant to section 32 of the *RCMP Act*, the Commissioner is not bound to act on the ERC's recommendations, but if he does not act on them, he must give reasons for not doing so in his decision. Section 32 also stipulates that the Commissioner's decision on a grievance or an appeal of disciplinary measures or discharge or demotion proceedings "is final and binding and, except for judicial review under the *Federal Court Act*, is not subject to appeal to or review by any court." When an application for judicial review is made, the Federal Court generally reviews the ERC's conclusions and recommendations. For example, in *Millard* (*Millard v. Canada* (2000-02-02), FCA A-495-98), the Federal Court of Appeal reviewed the decision of the Commissioner, who had agreed with the ERC's conclusions and recommendations concerning a grievance about the application of the Home Equity Assistance Program (HEAP). The Federal Court rejected the application for judicial review. In its analysis of the review criteria, the Court established the following standard of review:

> "... It would seem clear that a decision of the Commissioner that relies on reasoned and detailed findings by the External Review Committee interpreting the *Directive* should be subject to minimal judicial scrutiny. Hence, only if the decision is patently unreasonable should it be set aside."

A few years earlier, the Federal Court had also recognized the applicable standard in *Jaworski v. Canada (Attorney General)* [1998] 4 F.C. 154, confirmed by the Federal Court of Appeal (*Jaworski v. Canada (Attorney General)* [2000] F.C.A. 643):

> "One might expect that when the Commissioner receives a strongly worded detailed recommendation

> from the ERC it should carry significant weight. However, the Commissioner is entitled to decide not to act on the findings or recommendations of the ERC and his decision is not reviewable unless an error of the type referred to in subsection 18.1(4) of the *Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7 [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5], is disclosed."

In general, the Federal Court is very cautious in reviewing the Commissioner's disciplinary decisions, since it considers that the Commissioner, basing his decisions on the Committee's recommendations, is in the best position to decide on the disciplinary measures to be imposed. In *Jaworski*, Evans J. of the Federal Court of Appeal restated that the Court should intervene in rare cases only:

> "Nonetheless, I am not satisfied either that this is one of those rare cases in which judicial intervention in a tribunal's fact-finding is warranted, or that the Commissioner's reasons are so defective that the decision should be set aside."

In 2002-2003, the Federal Court of Appeal rendered a decision in connection with a case heard by the Committee in 2001, disciplinary case *D-72*. The Court refused to grant an extension for making an application for judicial review of the RCMP Commissioner's decision. See *Aubertin v. Canada (Attorney General)*, [2003] F.C.A. 309.

In this case, the RCMP Adjudication Board had ordered the discharge of a member following allegations of disgraceful conduct. In its ruling on the appeal of this decision, the Committee recognized that the member's actions were serious enough to justify the RCMP terminating his employment. However, the Committee recommended that the sanction be changed to give the member the opportunity to resign, as is customary in disciplinary cases. The Commissioner rejected this recommendation and discharged the member. To support his decision, the Commissioner argued that the public's expectations of police officers require police leaders to treat repetitive behaviour, such as the member displayed, with the greatest severity.

This decision was the subject of an application for judicial review by the Federal Court, Trial Division, but the application was dismissed because the member had missed the deadline. The Federal Court of Appeal upheld this decision.

As of March 31, 2003, three more decisions by the Commissioner were subject to applications for judicial review by the Federal Court. Case *G-267* is a grievance against a medical discharge. In this case, the Committee concluded that the RCMP had failed in its duty to accommodate the member subject to the discharge process (see Part II above). However, the Commissioner dismissed the grievance, indicating that the file contained enough information for him to render a decision, taking into account the points raised by the Committee. The Commissioner expressed the view that neither section 15 of the *Canadian Human Rights Act* nor the principles set out in the *Meiorin* case obliged the employer to accommodate an employee who was totally incapable of

performing work, of whatever kind. The member's medical profile stated that he was medically unsuitable for any duties in the RCMP. Moreover, the Commissioner concluded that continuing to employ the member would represent an undue hardship for the Force, as defined by the Supreme Court of Canada in the *Meiorin* case. This decision was the subject of an application for judicial review by the Federal Court.

In case *D-68*, a member was subject to disciplinary measures as the result of an allegation of sexual assault which he disputed. The member admitted that he had sex with the individual in question but maintained that the relationship was entirely consensual. The member was ordered to resign within fourteen days of the Adjudication Board's decision. The member appealed the Board's conclusion and challenged the way it had assessed credibility. The Committee concluded that the Adjudication Board had drawn hasty conclusions from testimony provided by a taxi driver and that the Board had misinterpreted the evidence provided by a forensic psychologist and the alleged victim. The Committee recommended that the allegation of misconduct was not founded and that the Commissioner allow the member's appeal. In the Committee's opinion, the Adjudication Board appeared to have attributed the member's misconduct to his alcohol abuse; the Committee did not believe that the evidence supported such a conclusion.

However, the Commissioner found the allegation of disgraceful conduct to be established. He stated that the member had an obligation to respect the position of trust that existed between himself and the victim, and he failed to do so. Given all the circumstances of this case, the Commissioner ordered that the member be discharged.

Lastly, in case *D-76*, the member also appealed the Commissioner's decision to the Federal Court (see "Formal disciplinary measures" above).

Part IV – Appendices

Appendix 1: About the Committee

Established in early 1987, the Committee was one of two entities created as civilian oversight agencies for the RCMP, the other being the Commission for Public Complaints Against the RCMP. The first Chair of the Committee was the Honourable Mr. Justice René Marin, who from 1974 to 1976 had chaired the *Commission of Inquiry relating to Public Complaints, Internal Discipline and Grievance Procedure within the Royal Canadian Mounted Police*. In 1992, the Vice-Chair, F. Jennifer Lynch, Q.C., became Acting Chair of the Committee, a position which she held until 1998. Philippe Rabot then assumed the position on an acting basis and, on July 16, 2001, he was appointed Chair of the Committee for a five-year term.

Mr. Rabot joined the federal public service in 1983 as an appeals adjudicator with the Public Service Commission of Canada, where he later served as Assistant Director General of the Appeals Directorate. In 1990, he was appointed Secretary of the Copyright Board of Canada. From 1993 to 1997, Mr. Rabot was Vice-Chair of the Assessment Review Board of Ontario, a tribunal which adjudicates disputes concerning property assessments and municipal taxation issues throughout the province.

Mandate

The RCMP External Review Committee is an independent, neutral agency established under the *Royal Canadian Mounted Police Act*. Its main mandate is to provide recommendations to the RCMP Commissioner concerning Level II grievances, appeals against disciplinary measures imposed by adjudication boards, and appeals of discharge and demotion decisions. If the Commissioner does not accept the recommendations of the Committee, reasons must be provided.

Under the *RCMP Act*, the RCMP Commissioner refers all appeals of formal discipline and all discharge and demotion appeals to the Committee unless the member requests that the matter not be referred. In addition, pursuant to section 33 of the *RCMP Act*, the RCMP Commissioner refers certain types of grievances to the Committee in accordance with regulations made by the Governor in Council.

Section 36 of the *RCMP Regulations* specifies the grievances which the RCMP Commissioner must refer to the Committee. These are grievances respecting: a) the Force's interpretation and application of government policies that apply to government departments and that have been made to apply to members; b) the stoppage of pay and allowances of members made pursuant to subsection 22(3) of the *RCMP Act*; c) the Force's interpretation and application of the *Isolated Posts Directive*; d) the Force's interpretation and application of the *RCMP Relocation Directive*; e) administrative discharge on the grounds of physical or mental disability, abandonment of post, or irregular appointment.

The Committee Chair can dispose of matters referred to the Committee either on the basis of the material in the record or following a hearing. In conducting its review of matters referred to it, the Committee attempts to achieve a balance amongst the many complex and different interests involved while ensuring that the principles of administrative and labour law are respected and the remedial approach indicated by the *RCMP Act* is followed. In each case, the Committee must consider the public interest and ensure that members of the RCMP are treated in a fair and equitable manner.

Appendix 2: The Committee and its staff

Philippe Rabot,
Chair

Norman Sabourin,
Executive Director and Senior Counsel

Virginia Adamson,
Counsel

Thomas Druyan,
Counsel

Madeleine Riou,
Counsel

Lorraine Grandmaitre,
Chief, Administrative Services and Systems

Address

The Committee's offices are located in downtown Ottawa, at 60 Queen Street, Suite 513.

The Committee's coordinates are as follows:

P.O. Box 1159, Stn. B
Ottawa, Ontario
K1P 5R2

Telephone: (613)998-2134
Fax: (613)990-8969
E-mail: **org@erc-cee.gc.ca**

The Committee's publications are available on its Internet site:
http://www.erc-cee.gc.ca/

Appendix 3: Legislative Provisions

Part II of the *Royal Canadian Mounted Police Act*

Royal Canadian Mounted Police External Review Committee

Establishment and Organization of Committee

25. (1) There is hereby established a committee, to be known as the Royal Canadian Mounted Police External Review Committee, consisting of a Chairman, a Vice-Chairman and not more than three other members, to be appointed by order of the Governor in Council.

(2) The Committee Chairman is a full-time member of the Committee and the other members may be appointed as full-time or part-time members of the Committee.

(3) Each member of the Committee shall be appointed to hold office during good behaviour for a term not exceeding five years but may be removed for cause at any time by order of the Governor in Council.

(4) A member of the Committee is eligible for re-appointment on the expiration of the member's term of office.

(5) No member of the Force is eligible to be appointed or to continue as a member of the Committee.

(6) Each full-time member of the Committee is entitled to be paid such salary in connection with the work of the Committee as may be approved by order of the Governor in Council.

(7) Each part-time member of the Committee is entitled to be paid such fees in connection with the work of the Committee as may be approved by order of the Governor in Council.

(8) Each member of the Committee is entitled to be paid reasonable travel and living expenses incurred by the member while absent from the member's ordinary place of residence in connection with the work of the Committee

(9) The full-time members of the Committee are deemed to be employed in the Public Service for the purposes of the *Public Service Superannuation Act* and to be employed in the public service of Canada for the purposes of the *Government Employees Compensation Act* and any regulations made under section 9 of the *Aeronautics Act*.

R.S., 1985, c. R-10, s. 25; R.S., 1985, c. 8 (2nd Supp.), s. 16.

26. (1) The Committee Chairman is the chief executive officer of the Committee and has supervision over and direction of the work and staff of the Committee.

(2) In the event of the absence or incapacity of the Committee Chairman or if the office of Committee Chairman is vacant, the Minister may authorize the Vice-Chairman to exercise the powers and perform the duties and functions of the Committee Chairman.

(3) The Committee Chairman may delegate to the Vice-Chairman any of the Committee Chairman's powers, duties or functions under this Act, except the power to delegate under this subsection and the duty under section 30.

R.S., 1985, c. R-10, s. 26; R.S., 1985, c. 8 (2nd Supp.), s. 16.

27. (1) The head office of the Committee shall be at such place in Canada as the Governor in Council may, by order, designate.

(2) Such officers and employees as are necessary for the proper conduct of the work of the Committee shall be appointed in accordance with the *Public Service Employment Act*.

(3) The Committee may, with the approval of the Treasury Board,

(a) engage on a temporary basis the services of persons having technical or specialized knowledge of any matter relating to the work of the Committee to advise and assist the Committee in the exercise or performance of its powers, duties and functions under this Act; and

(b) fix and pay the remuneration and expenses of persons engaged pursuant to paragraph (a).

R.S., 1985, c. R-10, s. 27; R.S., 1985, c. 8 (2nd Supp.), s. 16.

Duties

28. (1) The Committee shall carry out such functions and duties as are assigned to it by this Act.

(2) The Committee Chairman shall carry out such functions and duties as are assigned to the Committee Chairman by this Act.

R.S., 1985, c. R-10, s. 28; R.S., 1985, c. 8 (2nd Supp.), s. 16.

Rules

29. Subject to this Act, the Committee may make rules respecting

(a) the sittings of the Committee;

(b) the manner of dealing with matters and business before the Committee generally, including the practice and procedure before the Committee;

(c) the apportionment of the work of the Committee among its members and the assignment of members to review grievances or cases referred to the Committee; and

(d) the performance of the duties and functions of the Committee under this Act generally.

R.S., 1985, c. R-10, s. 29; R.S., 1985, c. 8 (2nd Supp.), s. 16.

Annual Report

30. The Committee Chairman shall, within three months after the end of each fiscal year, submit to the Minister a report of the activities of the Committee during that year and its recommendations, if any, and the Minister shall cause a copy of the report to be laid before each House of Parliament on any of the first fifteen days on which that House is sitting after the day the Minister receives it.

R.S., 1985, c. R-10, s. 30; R.S., 1985, c. 8 (2nd Supp.), s. 16.

Part III of the *Royal Canadian Mounted Police Act*

GRIEVANCES

Presentation of Grievances

31. (1) Subject to subsections (2) and (3), where any member is aggrieved by any decision, act or omission in the administration of the affairs of the Force in respect of which no other process for redress is provided by this Act, the regulations or the Commissioner's standing orders, the member is entitled to present the grievance in writing at each of the levels, up to and including the final level, in the grievance process provided for by this Part.

(2) A grievance under this Part must be presented

(a) at the initial level in the grievance process, within thirty days after the day on which the aggrieved member knew or reasonably ought to have known of the decision, act or omission giving rise to the grievance; and

(b) at the second and any succeeding level in the grievance process, within fourteen days after the day the aggrieved member is served with the decision of the immediately preceding level in respect of the grievance.

(3) No appointment by the Commissioner to a position prescribed pursuant to subsection (7) may be the subject of a grievance under this Part.

(4) Subject to any limitations prescribed pursuant to paragraph 36(b), any member presenting a grievance shall be granted access to such written or documentary information under the control of the Force and relevant to the grievance as the member reasonably requires to properly present it.

(5) No member shall be disciplined or otherwise penalized in relation to employment or any term of employment in the Force for exercising the right under this Part to present a grievance.

(6) As soon as possible after the presentation and consideration of a grievance at any level in the grievance process, the member constituting the level shall render a decision in writing as to the disposition of the grievance, including reasons for the decision, and serve the member presenting the grievance and, if the grievance has been referred to the Committee pursuant to section 33, the Committee Chairman with a copy of the decision.

(7) The Governor in Council may make regulations prescribing for the purposes of subsection (3) any position in the Force that reports to the Commissioner either directly or through one other person.

R.S., 1985, c. R-10, s. 31; R.S., 1985, c. 8 (2nd Supp.), s. 16; 1994, c. 26, s. 63(F).

32. (1) The Commissioner constitutes the final level in the grievance process and the Commissioner's decision in respect of any grievance is final and binding and, except for judicial review under the *Federal Court Act*, is not subject to appeal to or review by any court.

(2) The Commissioner is not bound to act on any findings or recommendations set out in a report with respect to a grievance referred to the Committee under section 33, but if the Commissioner does not so act, the Commissioner shall include in the decision on the disposition of the grievance the reasons for not so acting.

(3) Notwithstanding subsection (1), the Commissioner may rescind or amend the Commissioner's decision in respect of a grievance under this Part on the presentation to the Commissioner of new facts or where, with respect to the finding of any fact or the interpretation of any law, the Commissioner determines that an error was made in reaching the decision.

R.S., 1985, c. R-10, s. 32; R.S., 1985, c. 8 (2nd Supp.), s. 16; 1990, c. 8, s. 65.

Reference to Committee

33. (1) Before the Commissioner considers a grievance of a type prescribed pursuant to subsection (4), the Commissioner shall refer the grievance to the Committee.

(2) Notwithstanding subsection (1), a member presenting a grievance to the Commissioner may request the Commissioner not to refer the grievance to the Committee and, on such a request, the Commissioner may either not refer the grievance to the Committee or, if the Commissioner considers that a reference to the Committee is appropriate notwithstanding the request, refer the grievance to the Committee.

(3) Where the Commissioner refers a grievance to the Committee pursuant to this section, the Commissioner shall furnish the Committee Chairman with a copy of

(a) the written submissions made at each level in the grievance process by the member presenting the grievance;

(b) the decisions rendered at each level in the grievance process in respect of the grievance; and

(c) the written or documentary information under the control of the Force and relevant to the grievance.

(4) The Governor in Council may make regulations prescribing for the purposes of subsection (1) the types of grievances that are to be referred to the Committee.

R.S., 1985, c. R-10, s. 33; R.S., 1985, c. 8 (2nd Supp.), s. 16.

34. (1) The Committee Chairman shall review every grievance referred to the Committee pursuant to section 33.

(2) Where, after reviewing a grievance, the Committee Chairman is satisfied with the disposition of the grievance by the Force, the Committee Chairman shall prepare and send a report in writing to that effect to the Commissioner and the member presenting the grievance.

(3) Where, after reviewing a grievance, the Committee Chairman is not satisfied with the disposition of the grievance by the Force or considers that further inquiry is warranted, the Committee Chairman may

(a) prepare and send to the Commissioner and the member presenting the grievance a report in writing setting out such findings and recommendations with respect to the grievance as the Committee Chairman sees fit; or

(b) institute a hearing to inquire into the grievance.

(4) Where the Committee Chairman decides to institute a hearing to inquire into a grievance, the Committee Chairman shall assign the member or members of the Committee to conduct the hearing and shall send a notice in writing of the decision to the Commissioner and the member presenting the grievance.

R.S., 1985, c. R-10, s. 34; R.S., 1985, c. 8 (2nd Supp.), s. 16.

Part IV of the *Royal Canadian Mounted Police Act*

DISCIPLINE

Appeal

45.14. (1) Subject to this section, a party to a hearing before an adjudication board may appeal the decision of the board to the Commissioner in respect of

(a) any finding by the board that an allegation of contravention of the Code of Conduct by the member is established or not established; or

(b) any sanction imposed or action taken by the board in consequence of a finding by the board that an allegation referred to in paragraph (a) is established.

(2) For the purposes of this section, any dismissal of an allegation by an adjudication board pursuant to subsection 45.1(6) or on any other ground without a finding by the board that the allegation is established or not established is deemed to be a finding by the board that the allegation is not established.

(3) An appeal lies to the Commissioner on any ground of appeal, except that an appeal lies to the Commissioner by an appropriate officer in respect of a sanction or an action referred to in paragraph (1)(b) only on the ground of appeal that the sanction or action is not one provided for by this Act.

(4) No appeal may be instituted under this section after the expiration of fourteen days from the later of

(a) the day the decision appealed from is rendered, if it is rendered in the presence of the party appealing, or the day a copy of the decision is served on the party appealing, if it is rendered in the absence of that party, and

(b) if the party appealing requested a transcript pursuant to subsection 45.13(2), the day the party receives the transcript.

(5) An appeal to the Commissioner shall be instituted by filing with the Commissioner a statement of appeal in writing setting out the grounds on which the appeal is made and any submissions in respect thereof.

(6) A party appealing a decision of an adjudication board to the Commissioner shall forthwith serve the other party with a copy of the statement of appeal.

(7) A party who is served with a copy of the statement of appeal under subsection (6) may, within fourteen days after the day the party is served with the statement, file with the Commissioner written submissions in reply, and if the party does so, the party shall forthwith serve a copy thereof on the party appealing.

R.S., 1985, c. 8 (2nd Supp.), s. 16.

45.15. (1) Before the Commissioner considers an appeal under section 45.14, the Commissioner shall refer the case to the Committee.

(2) Subsection (1) does not apply in respect of an appeal if each allegation that is subject of the appeal was found by the adjudication board to have been established and only one or more of the informal disciplinary actions referred to in paragraphs 41(1)(a) to (g) have been taken by the board in consequence of the finding.

(3) Notwithstanding subsection (1), the member whose case is appealed to the Commissioner may request the Commissioner not to refer the case to the Committee and, on such a request, the Commissioner may either not refer the case to the Committee or, if the Commissioner considers that a reference to the Committee is appropriate notwithstanding the request, refer the case to the Committee.

(4) Where the Commissioner refers a case to the Committee pursuant to this section, the Commissioner shall furnish the Committee Chairman with the materials referred to in paragraphs 45.16(1)(a) to (c).

(5) Sections 34 and 35 apply, with such modifications as the circumstances require, with respect to a case referred to the Committee pursuant to this section as though the case were a grievance referred to the Committee pursuant to section 33.

R.S., 1985, c. 8 (2nd Supp.), s. 16.

Excerpt From The RCMP Regulations (1988)

(Section 36: grievances that can be referred to the Committee)

36. For the purposes of subsection 33(4) of the Act, the types of grievances that are to be referred to the External Review Committee of the Force are the following, namely,

(a) the Force's interpretation and application of government policies that apply to government departments and that have been made to apply to members;

(b) the stoppage ofthe pay and allowances of members made pursuant to subsection 22(3) of the Act;

(c) the Force's interpretation and application of the *Isolated Posts Directive*;

(d) the Force's interpretation and application of the *R.C.M.P. Relocation Directive*; and

(e) administrative discharge for grounds specified in paragraph 19(a), (f) or (i).

Comité externe d'examen
de la Gendarmerie royale du Canada

Canada

RCMP
GRC

Comité externe d'examen
de la Gendarmerie royale du Canada

Canada

© Ministre des travaux publics et Services gouvernementaux Canada 2003
N° de cat. JS74-1/2003
ISBN 0-662-67415-4

Royal Canadian Mounted Police
External Review Committee

Comité externe d'examen
de la Gendarmerie royale du Canada

Le 30 mai 2003

L'honorable Wayne Easter, C.P., député
Solliciteur général du Canada
Immeuble Sir Wilfrid Laurier
340 ouest, avenue Laurier
Ottawa (Ontario)
K1A 0P8

Monsieur le Ministre,

Conformément à l'article 30 de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, il me fait plaisir de vous soumettre le rapport annuel du Comité externe d'examen de la Gendarmerie royale du Canada pour l'exercice financier 2002-2003 afin que vous puissiez le faire déposer devant la Chambre des communes et le Sénat.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma considération distinguée.

Le président,

Philippe Rabot

P.O. Box 1159, Station 'B'
Ottawa, Ontario K1P 5R2
Tel.: (613) 998-2134
Fax: (613) 990-8969

Casier postal 1159, succursale 'B'
Ottawa (Ontario) K1P 5R2
Tél. : (613) 998-2134
Téléc. : (613) 990-8969

Table des matières

Partie I – L'année en revue 1

Objectifs stratégiques. 1

Les données pour l'année 2

Partie II – Questions d'intérêt particulier 3

Les griefs 3

Le renvoi administratif pour incapacité 3

Le renvoi administratif pour cause de nomination irrégulière. 4

Représentation juridique aux frais de l'État 6

Les mesures disciplinaires graves 8

Divulgation de renseignements confidentiels 8

Conduite scandaleuse et erreurs de jugement 11

Partie III – Dossiers en instance devant la Cour fédérale. 15

Partie IV – Annexes. 19

Annexe 1 : À propos du Comité 19

Annexe 2 : Le Comité et son personnel 21

Annexe 3 : Dispositions législatives 23

Partie I – L'année en revue

Objectifs stratégiques

Dans le but d'assurer l'accomplissement de son mandat, le Comité s'était fixé deux objectifs stratégiques dans son *Rapport sur les plans et priorités* de 2002-2003 : d'une part, assurer l'examen impartial des cas et, d'autre part, promouvoir l'échange d'information.

Pour appuyer les objectifs établis en début d'année, le Comité a adopté certaines mesures jugées utiles pour sa gestion interne et sa capacité de rendre compte de ses activités. Ceci faisait suite à une étude d'évaluation de la capacité du Comité en matière de pratiques de gestion, étude complétée en octobre 2002 dans le cadre de la mise en œuvre de la fonction de contrôleur moderne. Parmi les mesures mises de l'avant au cours de l'année, il convient de mentionner un système d'information sur les dossiers en traitement qui indique de façon ponctuelle le nombre de semaines pendant lesquelles un dossier est traité à différentes étapes internes. Ce système permet une meilleure gestion interne et permet également de mesurer exactement le temps requis pour finaliser les dossiers.

Pour assurer l'examen impartial des cas, le Comité s'est assuré d'être à la fine pointe de l'évolution du droit dans les domaines se rattachant à ses champs de compétence, y compris le droit administratif, le droit du travail et les droits de la personne. Outre la participation à des colloques sur ces domaines du droit, le personnel du Comité a assisté à des séances de formation dans des domaines d'intérêt particulier pour le Comité, notamment l'obligation d'accommodement à l'endroit d'employés atteints de déficiences et les questions d'accès à l'information.

Cette année encore, le personnel du Comité s'est efforcé de maintenir une bonne liaison avec le personnel de la Gendarmerie royale du Canada, plus particulièrement avec les représentants des membres, les représentants d'officiers compétents, le personnel de la Direction des affaires internes et celui de la Section de la révision externe et des appels. Par ailleurs, des avocats du Comité ont participé aux séances de formation offertes aux arbitres et avocats qui feront partie du nouveau processus de règlement des griefs.

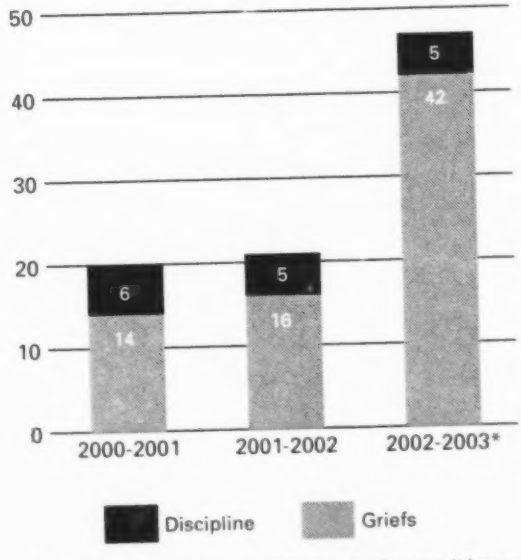
Toutes les conclusions et recommandations du Comité ont été rapportées dans le *Communiqué*, disponible en ligne et qui paraît tous les trois mois. Le site Internet du Comité a fait l'objet d'une mise à jour qui

en rend la navigation plus facile et qui permet des recherches plus approfondies sur les affaires entendues par le Comité depuis sa création. Ces différentes activités ont permis d'assurer un bon échange d'information entre le Comité et ses partenaires, comme en témoigne la rétroaction reçue à ce sujet de différents intervenants.

Les données pour l'année

En début d'année, il y avait 14 dossiers en traitement au Comité. Du 1er avril 2002 au 31 mars 2003, le commissaire de la Gendarmerie a référé 48 affaires au Comité, soit 42 griefs, cinq cas de discipline et un cas de renvoi pour inaptitude. Durant la même période, le Comité a émis des conclusions et recommandations dans 20 cas et a procédé à la fermeture de deux dossiers (l'un parce que le membre a retiré son grief, l'autre parce qu'une entente est intervenue entre les parties). Le Comité a donc terminé l'année avec 40 cas en traitement : 35 griefs, quatre cas de discipline et un cas de renvoi pour inaptitude.

Nombre de cas reçus



** Un cas de renvoi pour inaptitude a également été reçu.*

Plusieurs des griefs reçus peuvent être regroupés. Ainsi, sept griefs provenaient de différents membres mais portaient sur la même décision. À quelques autres reprises, deux griefs ou plus ont été présentés par un même membre au sujet de décisions découlant des mêmes faits. En tout, environ une vingtaine de questions distinctes ont été soulevées par ces 42 griefs. Il convient en outre de noter que trois griefs portaient sur une décision de renvoyer le membre, soit pour raisons médicales, soit pour nomination irrégulière. Ces sujets soulèvent d'importantes questions et sont traités dans la Partie II.

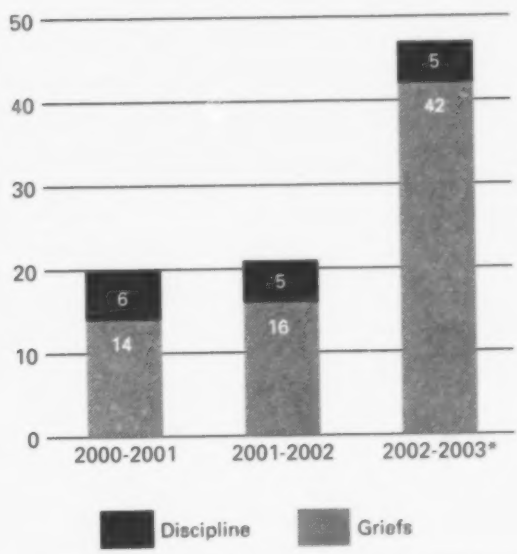
Le temps de traitement moyen des dossiers a été d'environ huit mois, autant pour les griefs que pour les cas de discipline. Lorsqu'on compare ceci aux normes de service établies par le Comité, soit de traiter 60 p. cent des griefs dans les trois mois et 60 p. cent des appels de discipline et de renvoi dans les six mois, on peut constater un retard appréciable en matière de griefs. Dans une large mesure, ceci dépend de facteurs sur lesquels le Comité n'a pas de contrôle. La complexité des affaires va en augmentant, surtout en matière disciplinaire, et les parties soulèvent de plus en plus de questions importantes sur des points de droit en pleine évolution. Un seul dossier peut exiger que le Comité consacre un de ses avocats à temps plein pendant deux ou trois mois pour en effectuer l'analyse et, selon les besoins, recueillir de l'information additionnelle tout en assurant le respect des règles de divulgation. À la suite de quoi le président doit tirer ses propres conclusions sur l'affaire et rédiger ses recommandations.

en rend la navigation plus facile et qui permet des recherches plus approfondies sur les affaires entendues par le Comité depuis sa création. Ces différentes activités ont permis d'assurer un bon échange d'information entre le Comité et ses partenaires, comme en témoigne la rétroaction reçue à ce sujet de différents intervenants.

Les données pour l'année

En début d'année, il y avait 14 dossiers en traitement au Comité. Du 1er avril 2002 au 31 mars 2003, le commissaire de la Gendarmerie a référé 48 affaires au Comité, soit 42 griefs, cinq cas de discipline et un cas de renvoi pour inaptitude. Durant la même période, le Comité a émis des conclusions et recommandations dans 20 cas et a procédé à la fermeture de deux dossiers (l'un parce que le membre a retiré son grief, l'autre parce qu'une entente est intervenue entre les parties). Le Comité a donc terminé l'année avec 40 cas en traitement : 35 griefs, quatre cas de discipline et un cas de renvoi pour inaptitude.

Nombre de cas reçus



**Un cas de renvoi pour inaptitude a également été reçu.*

Plusieurs des griefs reçus peuvent être regroupés. Ainsi, sept griefs provenaient de différents membres mais portaient sur la même décision. À quelques autres reprises, deux griefs ou plus ont été présentés par un même membre au sujet de décisions découlant des mêmes faits. En tout, environ une vingtaine de questions distinctes ont été soulevées par ces 42 griefs. Il convient en outre de noter que trois griefs portaient sur une décision de renvoyer le membre, soit pour raisons médicales, soit pour nomination irrégulière. Ces sujets soulèvent d'importantes questions et sont traités dans la Partie II.

Le temps de traitement moyen des dossiers a été d'environ huit mois, autant pour les griefs que pour les cas de discipline. Lorsqu'on compare ceci aux normes de service établies par le Comité, soit de traiter 60 p. cent des griefs dans les trois mois et 60 p. cent des appels de discipline et de renvoi dans les six mois, on peut constater un retard appréciable en matière de griefs. Dans une large mesure, ceci dépend de facteurs sur lesquels le Comité n'a pas de contrôle. La complexité des affaires va en augmentant, surtout en matière disciplinaire, et les parties soulèvent de plus en plus de questions importantes sur des points de droit en pleine évolution. Un seul dossier peut exiger que le Comité consacre un de ses avocats à temps plein pendant deux ou trois mois pour en effectuer l'analyse et, selon les besoins, recueillir de l'information additionnelle tout en assurant le respect des règles de divulgation. À la suite de quoi le président doit tirer ses propres conclusions sur l'affaire et rédiger ses recommandations.

Partie II – Questions d'intérêt particulier

Les griefs

Sur les 16 griefs finalisés par le Comité au cours de l'année, certaines questions traitées par les années passées ont refait surface : profil linguistique, frais de déplacement, harcèlement. D'autres questions d'intérêt particulier ont aussi fait surface au cours de l'année, soit des cas de renvoi pour incapacité et des cas de demandes de services juridiques.

Le renvoi administratif pour incapacité

En vertu des dispositions de la *Loi sur la GRC* et du *Règlement sur la GRC*, un membre peut faire l'objet d'un renvoi de la Gendarmerie. L'article 19 du *Règlement* prévoit les circonstances donnant ouverture à cette procédure. Parmi les motifs sur lesquels peut se fonder le renvoi, mentionnons l'incapacité, qu'on dénomme parfois renvoi pour raisons médicales.

Le Comité n'a pas émis de conclusions et recommandations dans ce genre d'affaire au cours de l'année 2002-2003. Cependant, suite aux recommandations du Comité en 2001-2002, le commissaire a rendu deux décisions importantes en août 2002 concernant des dossiers de renvoi pour raisons médicales. Dans les deux cas (*G-266* et *G-267*), on estimait que les membres ne satisfaisaient plus aux exigences minimales pour occuper un poste de gendarme aux services généraux en raison d'une condition médicale. La Gendarmerie avait donc entrepris le processus visant à déterminer s'ils devaient être renvoyés pour des raisons médicales. Suite à des ordres de renvoi, les membres visés ont déposé un grief.

Le Comité avait recommandé, après avoir revu la jurisprudence applicable en matière d'accommodement, que les griefs soient accueillis. En effet, selon l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans *Colombie-Britannique (Public Service Employee Relations Committee)* c. *BCGSEU*, [1999] 3 R.C.S. 3 (l'arrêt *Meiorin*), il aurait fallu que la Gendarmerie démontre que le fait de composer avec la situation des membres visés lui occasionnait une « contrainte excessive ». Or, aucune preuve n'avait été présentée à cette fin dans l'un ou l'autre des dossiers. Le Comité avait donc conclu que la Gendarmerie n'avait pas satisfait aux exigences de l'arrêt *Meiorin* pour aider les membres ayant une déficience à trouver un autre emploi au sein de l'organisation.

Tenant compte des conclusions et recommandations du Comité, le commissaire a constaté dans ses deux décisions que les politiques de la GRC ne respectaient pas le cadre de l'article 15 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* en matière d'exigences professionnelles, tel que défini par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Meiorin*. Sur les dossiers comme tels, il en est arrivé à des conclusions spécifiques et différentes au sujet des deux membres. Toutefois, sur la question d'accommodement en général, il a ordonné la révision des politiques de la Gendarmerie en la matière et l'élaboration de directives plus précises sur l'obligation d'accommodement. Ce travail de révision a débuté en 2002. Le commissaire a préconisé un processus en quatre étapes :

- Décider si le membre peut accomplir les tâches de son poste telles que définies;
- Dans le cas où le membre n'en est pas capable, décider si le membre peut tout de même accomplir les tâches de son poste, soit en les modifiant, soit en regroupant les fonctions différemment;
- Dans le cas où le membre n'en est pas capable, décider si le membre pourrait accomplir les tâches d'un autre poste;
- Dans le cas où le membre n'en est pas capable, décider si le membre pourrait accomplir les tâches d'un autre poste, soit en les modifiant, soit en regroupant les fonctions différemment.

En date du 31 mars 2003, la Gendarmerie poursuivait le travail de révision de ses politiques internes concernant le renvoi pour raisons médicales. À la même date, la décision du commissaire de rejeter le grief dans un des deux cas de renvoi pour raisons médicales faisait l'objet d'une demande de contrôle judiciaire devant la Cour fédérale. Trois autres griefs de renvoi (provenant de deux membres) étaient à l'étude devant le Comité. Comme il s'agit d'une question fort importante pour les membres de la Gendarmerie, on peut s'attendre à ce que de nouveaux cas soient portés devant le Comité au cours des prochaines années, à moins que la Gendarmerie ne fasse preuve d'une approche beaucoup plus souple que cela a été le cas jusqu'à maintenant.

Le renvoi administratif pour cause de nomination irrégulière

Outre le renvoi pour incapacité physique ou mentale, il est possible de renvoyer un membre en cas de « nomination irrégulière ». Il s'agit d'une procédure rarement invoquée. Dans le cas où on procède en invoquant une nomination irrégulière, un conseil de renvoi par mesure administrative doit être constitué. Ce conseil doit évaluer la preuve et les arguments présentés et peut, sur une question de crédibilité, tenir une audience. Dans les cas où on ordonne le renvoi, le membre peut déposer un grief à l'encontre de cette décision.

C'est ce qui s'est produit dans l'affaire *G-272*, qui a fait l'objet de conclusions et recommandations du Comité au cours de l'année. Dans cette affaire, la Gendarmerie prétendait que la nomination du membre résultait d'une « déclaration frauduleuse » lorsque ce dernier avait répondu aux questions liées au processus d'embauche. Selon la Gendarmerie, le membre avait omis de mentionner qu'il avait été impliqué

dans diverses activités illicites lorsqu'il travaillait à l'atelier de débosselage exploité par sa famille. L'ancienne belle-sœur du membre avait allégué que ce dernier était bel et bien impliqué dans de telles activités. Une enquête initiale avait établi qu'il n'y avait pas de fondement à cette allégation. Suite à la nomination du membre, cependant, des renseignements additionnels ont amené la Gendarmerie à conclure qu'il y avait matière à renvoi.

Tout en reconnaissant que la preuve présentée dans le dossier était déficiente, le conseil a décidé de ne pas tenir d'audience dans cette affaire. En venant à la conclusion que le membre devait être renvoyé, le conseil a indiqué qu'il acceptait que ce dernier s'était livré à certaines des activités frauduleuses reprochées puisqu'il ne les avait pas précisément niées. L'officier compétent qui avait émis l'avis de renvoi a accepté sans réserve les conclusions du conseil. Le membre a présenté un grief qui a été refusé par l'arbitre de premier niveau aux mêmes motifs que ceux du conseil.

Le Comité, dans ses conclusions, a indiqué que le fait de ne pas avoir tenu d'audience laissait trop de questions cruciales sans réponse. Si le conseil avait tenu une audience, le membre aurait pu mieux se défendre à l'égard des allégations contre lui. Il aurait pu contre-interroger les témoins qui l'accusaient d'actes criminels, et les membres du conseil auraient pu mieux évaluer sa crédibilité.

Selon le Comité, cette affaire soulevait une grave question de crédibilité, ce qui rendait essentielle la tenue d'une audience. La Gendarmerie avait peut-être fait la preuve que la famille du membre se livrait à des activités suspectes, mais l'obligation de la Gendarmerie dans une affaire de renvoi était de démontrer que le membre était au courant de ces activités et n'avait rien fait pour les faire cesser ou avait fermé les yeux sur elles. Rien dans la preuve présentée n'établissait ceci de façon claire et probante. En fait, le seul élément de preuve établissant un lien entre le membre et les méfaits graves dont il était question résidait dans les témoignages de trois personnes dont la crédibilité avait été mise en doute sans que le membre puisse les contre-interroger.

Le Comité a en outre commenté l'absence de représentation juridique pour le membre à certaines étapes du processus de renvoi administratif. En particulier, le Comité a souligné qu'il était anormal qu'un membre puisse bénéficier de l'aide d'un représentant des membres (un avocat) lorsqu'un grief est présenté contre une décision de renvoi par un conseil, mais que ce bénéfice n'existe pas lors de la procédure devant le conseil de renvoi. C'est d'autant plus étonnant lorsqu'on considère que les membres peuvent obtenir l'aide d'un représentant des membres lorsqu'ils font l'objet de procédures devant un comité d'arbitrage lors de procédures disciplinaires ou devant une commission de licenciement et de rétrogradation, conformément aux consignes du commissaire. Le Comité a recommandé que l'on corrige cette situation.

Après avoir examiné la possibilité de convoquer lui-même une audience, le Comité a décidé que, compte tenu des délais encourus, cela aurait été injuste.

En conséquence, et tenant compte des faits au dossier, le Comité a recommandé que le grief soit accueilli. Le commissaire, en rendant sa décision, a accepté d'accueillir le grief, bien qu'il ait cité des motifs quelque peu différents. En outre, le commissaire a indiqué que le Comité avait soulevé une question fort importante en ce qui concerne le droit à la représentation et il a demandé à ce que le Centre de politique de la Gendarmerie examine cette question et lui propose des recommandations de changement.

La représentation juridique aux frais de l'État

Au fil des années, le Comité a été appelé à se prononcer sur de nombreux griefs concernant la prestation de services juridiques aux frais de l'État pour les membres de la Gendarmerie. Ces griefs portaient généralement sur le refus de la Gendarmerie d'autoriser le paiement des services juridiques aux membres qui étaient impliqués dans une enquête ou une audience judiciaire. Il s'agit pour le Comité de déterminer si la Gendarmerie a interprété et appliqué correctement la *Politique sur l'indemnisation des fonctionnaires de l'État et sur la prestation des services juridiques à ces derniers*. Cette politique s'applique aux membres civils et réguliers de la Gendarmerie par le truchement de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*. Elle a d'ailleurs été reprise dans les *Consignes du commissaire sur la prestation de services juridiques aux employés de la GRC* que l'on retrouve dans le manuel d'administration de la Gendarmerie, au chapitre VIII.4. Il est à noter que cette politique a été entièrement remodelée en janvier 2002 afin de mieux refléter la politique du Conseil du Trésor. Elle remplace l'ancienne *Consigne du commissaire sur les poursuites au civil et infractions prévues à la Loi*.

La politique du Conseil du Trésor permet d'indemniser les membres et de leur procurer une certaine protection à l'égard des coûts financiers reliés à des actions commises dans l'exercice de leurs fonctions. La politique du Conseil du Trésor, comme celle de la Gendarmerie, accorde aux fonctionnaires de l'État ou aux membres de la Gendarmerie une assistance juridique lorsqu'ils sont appelés à intervenir dans une procédure judiciaire (poursuite devant les tribunaux civils, accusation d'un délit, comparution devant un organisme à caractère judiciaire, interrogatoire en rapport avec une enquête ou tout autre recours à des services juridiques en raison d'autres circonstances graves). Les conditions préalables à l'obtention des services juridiques sont que le membre ait agi dans le cadre de ses fonctions et que l'acte reproché soit conforme aux attentes de la Gendarmerie.

Au cours de la dernière année, le Comité a eu l'occasion de se pencher sur trois affaires où des membres contestaient le refus de la Gendarmerie d'autoriser la prestation de services juridiques aux frais de l'État. Le premier cas, *G-277*, traitait du droit à l'avocat aux frais de l'État lors d'une enquête interne amorcée à la suite d'une plainte de harcèlement portée contre un membre. L'arbitre de niveau I a conclu qu'une telle demande n'était pas recevable parce que la politique en vigueur sur le droit d'être représenté par avocat ne s'appliquait pas aux procédures internes à la Gendarmerie. Dans ses conclusions, le Comité a déclaré que le rejet de la demande d'assistance juridique

était justifié étant donné qu'aucune disposition de la politique applicable ne reconnaissait le droit d'un membre d'être représenté par avocat aux frais de l'État dans le cadre d'une enquête administrative amorcée à la suite d'une plainte de harcèlement. Il s'agissait plutôt d'une procédure interne d'enquête sur une plainte de harcèlement et les *Consignes du commissaire sur les conflits interpersonnels et harcèlement en milieu de travail* indiquent clairement qu'à ce stade des procédures, le membre a « *le droit de se faire accompagner par une personne de son choix pour un soutien moral au cours de toute procédure relative à l'enquête sur la plainte, pourvu que la GRC n'ait à payer aucun frais* » (MA XII. 1.I.3.a.5.3.). La demande de services juridiques a donc été refusée.

Les deux autres griefs portaient sur la question de savoir si le membre avait agi dans l'exercice de ses fonctions et en accord avec les attentes de la Gendarmerie. Dans l'affaire *G-282*, le membre demandait à se faire représenter par un avocat aux frais de l'État pour se défendre contre une réclamation en dommages présentée par la Gendarmerie. Le membre avait fait l'objet d'une enquête criminelle au sujet de la disparition d'équipement stéréo qui avait été mis sous sa garde. Lorsque le membre a appris qu'il faisait l'objet d'une enquête criminelle, il a demandé qu'on lui paie les services d'un avocat pour se défendre. Avant d'approuver la demande, la Gendarmerie a demandé l'avis du ministère de la Justice, lequel a recommandé la prestation des services juridiques parce qu'il était d'avis que le membre avait agi dans le cadre de ses fonctions, conformément aux exigences de la politique du Conseil du Trésor. La Gendarmerie a donc approuvé la demande du membre, mais aux fins de l'enquête criminelle seulement. À la suite de l'enquête, aucune accusation n'a été portée au pénal mais le membre s'est vu imposer des mesures disciplinaires. Par surcroît, on a indiqué au membre qu'il allait devoir rembourser le coût de l'équipement, sans quoi il pourrait faire l'objet d'une poursuite civile. C'est alors que le membre a demandé de nouveau à être représenté par un avocat aux frais de l'État, mais cette fois, la demande a été refusée. La Gendarmerie estimait que le membre n'avait pas agi dans le cadre de ses fonctions. Le Comité, lorsqu'il a revu le dossier, en est venu à la conclusion que la menace de poursuite juridique n'était pas immédiate et que cela permettait à la Gendarmerie de refuser à cette étape de payer les frais d'un avocat pour le membre. Le commissaire s'est dit d'accord avec le Comité.

Dans le grief *G-283*, le litige portait sur l'autorité de la Gendarmerie de révoquer l'approbation de la demande du membre de se faire représenter par un avocat aux frais de l'État. Dans cette affaire, le membre avait été accusé d'obstruction volontaire à l'égard du personnel de l'aéroport chargé de la sécurité. Le membre transportait des munitions dans ses bagages à main et il a été impliqué dans une dispute avec des préposés à la sécurité de l'aéroport qui ne voulaient pas le laisser monter dans l'avion avec les munitions. Il a fini par les remettre aux autorités, mais seulement après que les préposés à la sécurité eurent monté à bord de l'avion pour lui demander de retourner dans la zone de sécurité.

Trois mois plus tard, le membre a présenté une demande de services juridiques pour se défendre en cour contre une accusation d'obstruction volontaire liée à ces événements. La Gendarmerie a acquiescé à cette demande, suivant l'avis du ministère de la Justice, s'estimant convaincue que le membre avait agi dans les limites de ses fonctions. Toutefois, la Gendarmerie a révoqué l'approbation trois mois plus tard, accusant le membre d'avoir omis d'indiquer qu'il avait sciemment contrevenu aux instructions de l'Organisation des Nations-Unies (l'ONU) concernant les munitions. Le Comité a conclu que la Gendarmerie ne pouvait revenir sur son engagement de payer les frais d'avocat du membre s'il n'y avait pas eu dénaturation frauduleuse des faits de la part de ce dernier. Selon le Comité, l'omission du membre de signaler les instructions de l'ONU n'équivalait pas à une représentation frauduleuse des faits. En outre, la GRC ne pouvait refuser de payer les dépenses occasionnées par les rencontres avec l'avocat alors qu'elle avait déjà déterminé en premier lieu qu'elle assumerait les coûts de la défense du membre devant les tribunaux.

Le commissaire s'est prononcé sur cette affaire après la fin de l'année, soit en avril 2003. Il n'a pas retenu la recommandation du Comité et a indiqué qu'il était normal que la gestion de la Gendarmerie puisse revenir sur ses décisions dans tous les cas où de nouvelles informations faisaient surface.

Ces deux griefs apportent un nouvel éclairage quant à l'interprétation de la politique sur la prestation des services juridiques aux frais de l'État. Cependant, des questions demeurent toujours sur son interprétation.

Mesures disciplinaires graves

Le Comité a finalisé quatre cas de mesures disciplinaires graves au cours de l'année. Deux questions présentant un intérêt particulier sont examinées ci-dessous : la divulgation de renseignements en milieu de travail et le moment à partir duquel une erreur de jugement devient une transgression des fonctions du membre en tant qu'employé de la Gendarmerie.

Divulgation de renseignements confidentiels

Dans cette affaire, *D-76*, un membre avait divulgué des renseignements confidentiels et fourni des documents sur les stratégies employées par les services de police pour enquêter sur les bandes de motards criminels (BMC) à un auteur qui était en train de rédiger un ouvrage sur les BMC et le crime organisé. Par la suite, l'auteur a reproduit ces documents dans son livre qui accusait la Gendarmerie d'avoir recours à de « sales tours » afin d'obtenir du financement supplémentaire des gouvernements dans le but d'enquêter sur les BMC. Ces événements se sont produits avant l'adoption de la *Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail* du Conseil du Trésor. Le membre était d'avis que la Gendarmerie aurait pu enquêter sur les BMC plus efficacement à l'intérieur des budgets existants simplement en redistribuant les ressources disponibles. Il avait initialement présenté sa proposition à son commandant divisionnaire, mais elle n'a pas été retenue. C'est alors qu'il s'est tourné vers l'auteur en question pour lui communiquer des renseignements dans l'espoir qu'ils montrent que les services

de police mettaient en danger le public et se livraient à des pratiques contraires à l'éthique par l'entremise des stratégies nationales et provinciales de lutte contre les BMC. En particulier, le membre critiquait un plan de communication conçu, selon lui, pour « effrayer le public afin qu'il contraigne le gouvernement à attribuer davantage de ressources [aux services de police] ». Le membre a défendu ses gestes en prétendant qu'il les avait posés afin de mettre en évidence une préoccupation d'intérêt public légitime. Il affirmait aussi que les documents qu'il avait communiqués ne révélaient pas de renseignements confidentiels puisqu'ils ne traitaient pas des opérations policières et des activités de collecte de renseignements en cours.

Le comité d'arbitrage de la Gendarmerie a établi que la nature de l'affaire était différente de celle examinée dans la jurisprudence aux motifs que, compte tenu de leur statut spécial et des fonctions qu'ils assument, les membres de la Gendarmerie doivent respecter une norme plus élevée en matière de loyauté que les fonctionnaires. Par conséquent, la défense fondée sur la divulgation a été rejetée. Le comité d'arbitrage s'est concentré sur les torts causés à la Gendarmerie par les renseignements divulgués par le membre et a conclu que, parce que le membre avait communiqué des renseignements reçus d'autres organismes d'application de la loi, « on en constaterait les conséquences à un haut niveau au sein de l'organisme et, en particulier, dans la création de partenariats ».

À l'audience quant à la peine, le membre a soutenu qu'il croyait avoir agi par souci pour l'intérêt public et non pour son avantage personnel. Il a admis que la communication des documents représentait une erreur de jugement parce qu'il avait cru à tort que l'auteur ne les publierait pas. Le comité d'arbitrage a ordonné au membre de démissionner de la Gendarmerie dans les 14 jours parce qu'il n'avait pas démontré qu'il était prêt à « épouser entièrement les valeurs de la Gendarmerie ».

Dans l'examen de l'appel du membre, le Comité a constaté que l'approche adoptée par le comité d'arbitrage à l'égard de la défense fondée sur la divulgation était déficiente. Le Comité a expliqué que le statut spécial et les responsabilités des membres de la GRC en tant qu'agents de la paix ne justifiaient pas l'imposition d'un seuil en matière de divulgation plus restreint que celui qui, dans d'autres circonstances, s'appliquerait. Au lieu de cela, les principes établis dans le contexte de la divulgation par les fonctionnaires fournissaient des directives pour l'évaluation de l'équilibre approprié entre les valeurs contradictoires, comme il en est question dans les arrêts Fraser [*Fraser c. Commission des relations de travail dans la fonction publique*, [1985] 2 R.C.S. 455] et Haydon [*Haydon et Chopra c. Canada*, [2001] 2 C.F. 82 (1re inst.)]. Dans l'arrêt Haydon, il a été établi que la communication de renseignements faite dans le cadre d'activités légitimes de divulgation est protégée par le par. 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui garantit la liberté d'expression.

En appliquant ces références aux faits, le Comité a reconnu que « la divulgation de pratiques de corruption utilisées par des dirigeants de la collectivité policière pourrait bien figurer au nombre des activités qu'aucune personne raisonnable dans une

société démocratique ne souhaiterait voir interdites ». Néanmoins, le Comité a statué que les renseignements communiqués par le membre ne portaient pas sur une question d'intérêt public légitime et que, par conséquent, le membre ne pouvait pas invoquer la défense fondée sur la divulgation. Le Comité a également conclu que le membre avait tiré des conclusions non corroborées à propos des stratégies liées aux BMC et adoptées aux niveaux national et provincial. Les documents qu'il a communiqués n'appuient pas son affirmation selon laquelle ces stratégies mettaient en danger la sécurité du public ou étaient contraires à l'éthique. Voici ce qu'a déclaré le président du Comité à ce propos :

> « ... Il ne suffit pas que l'appelant lui-même estime que les stratégies nationales et provinciales présentent un risque pour la sécurité du public en plus de constituer des pratiques de corruption. Pour qu'on juge que les agissements de l'appelant entrent dans la catégorie des exemptions autorisées au devoir de loyauté conformément à la jurisprudence, comme c'est le cas lorsqu'une préoccupation légitime nécessite un débat public, il faudrait des preuves corroborantes. Or, il n'en existe pas. D'autres membres ont témoigné du fait qu'ils s'inquiétaient des stratégies liées aux BMC, mais il n'est pas clair à quel point ils connaissaient les stratégies provinciales et nationales en la matière. Pour ce qui est de l'affirmation de l'appelant voulant que la Gendarmerie ne soit pas disposée à envisager la redistribution de ses ressources, il semble qu'elle ne repose que sur le fait que son commandant divisionnaire n'avait pas donné suite à la proposition faite à ce dernier en décembre 1998. Pour moi, c'est loin d'être une base suffisante pour conclure de façon aussi accablante que toute la haute direction du milieu de l'application de la loi avait comploté pour convaincre la population de la nécessité d'obtenir des fonds supplémentaires pour lutter contre le BMC, et ce, au détriment de la sécurité publique. »

Le Comité a statué que le membre avait agi avec témérité. Il n'était pas soucieux de l'intérêt du public. Il a simplement été contrarié de ne pas avoir réussi à convaincre son commandant divisionnaire de mettre en œuvre la proposition qu'il lui avait présentée, visant à redistribuer les ressources.

Le Comité a conclu que le membre ne pouvait invoquer la défense fondée sur la divulgation et les garanties prévues dans la Charte, et que l'allégation d'inconduite avait été prouvée :

> « Les agissements de l'appelant ne constituaient pas une forme de liberté d'expression protégée. En fait, ils enfreignaient son devoir de loyauté envers son employeur, ce qui, en soi, équivaut à une conduite scandaleuse susceptible de jeter le discrédit sur la Gendarmerie. En outre, ils constituaient un abus de confiance. Par conséquent, on ne peut affirmer que la divulgation de renseignements était inoffensive dans la mesure où elle s'applique à la capacité de l'appelant de remplir ses

fonctions en tant que membre de la GRC, et ce, même si la nature de l'information divulguée ne semblait pas importante. »

Quant à la peine imposée, le Comité a fait remarquer que le membre, durant son témoignage, s'était donné beaucoup de mal pour tenter de justifier ses gestes par sa « passion pour la justice ». Il serait donc difficile de conclure que le comité d'arbitrage a eu tort de constater que les tribulations personnelles et professionnelles du membre n'avaient pas eu d'incidence sur sa conduite. Il s'agissait de la première fois en 18 années que le membre faisait l'objet d'une mesure disciplinaire. Ses rapports annuels d'évaluation du rendement au cours de cette période n'avaient jamais montré de lacunes dans son rendement ou de défauts de caractère, et il avait fait l'objet de deux promotions au cours des deux années précédant l'incident et obtenu d'excellents résultats dans la sélection régionale du programme des aspirants officiers. Tous ces facteurs ont été jugés pertinents et ont été pris en compte, mais le Comité a statué qu'on ne pouvait pas s'attendre à ce que la Gendarmerie garde dans ses rangs un membre qui semble peu fiable et qui ne comprend que d'une façon limitée le devoir de loyauté. Par conséquent, le Comité a recommandé le rejet de l'appel. Le commissaire s'est dit d'accord avec cette décision (la décision du commissaire fait actuellement l'objet d'une requête en révision judiciaire devant la Cour fédérale).

En 2003-2004, le Comité aura de nouveau l'occasion d'examiner s'il convient d'imposer des mesures disciplinaires à un membre de la Gendarmerie qui parle aux médias de questions confidentielles. En effet, l'appel d'une décision rendue par un comité d'arbitrage a été renvoyé devant le Comité après qu'un membre s'est vu ordonner de démissionner parce qu'il avait parlé aux médias d'une enquête particulière.

Conduite scandaleuse et erreur de jugement

Le *Code de déontologie de la GRC* dispose que les membres ne peuvent « agir ni se comporter d'une façon scandaleuse ou désordonnée qui jetterait le discrédit sur la Gendarmerie ». Une des questions les plus courantes au cours des procédures disciplinaires consiste à déterminer si la nature de l'inconduite est vraiment scandaleuse ou si elle découle simplement d'une erreur de jugement pouvant être attribuable à de l'inexpérience ou à un manque d'attention. Ces points ont été soulevés dans deux cas finalisés par le Comité au cours de l'année (*D-77* et *D-79*).

Dans l'affaire *D-77*, un membre de la Gendarmerie avait prévenu un individu faisant l'objet d'une enquête pour fraude d'assurance-emploi qu'une fouille serait effectuée dans les dossiers de son employeur. Par conséquent, l'individu a pu faire en sorte que le bureau de son employeur soit fermé quand l'enquêteur s'y est présenté. Celui-ci n'a donc pas pu procéder à la fouille. Le membre a fait l'objet de mesures disciplinaires graves.

À l'audience, le membre a soutenu qu'il avait agi de façon impulsive et qu'il n'avait pas voulu nuire à l'enquête. Il a déclaré avoir été surpris d'apprendre que le bureau était fermé à l'arrivée de l'enquêteur de l'assurance-emploi. Plusieurs de ses collègues ont témoigné que les gestes qu'il

avait posés ne lui ressemblaient pas. Dans son rapport, un psychologue attribuait le comportement à « *celui d'un jeune agent sans expérience dont la loyauté envers ses amis ou ses connaissances est entrée en conflit avec ses obligations et ses responsabilités en tant qu'agent* ». En concluant, il précisait que le membre « *avait appris une précieuse leçon qui lui servira certainement de guide à l'avenir dans son travail* ». Dans ses observations, l'avocate du membre a déclaré que les gestes de son client n'avaient pas nui aux opérations policières ni compromis la sécurité publique et que son congédiement constituerait une sanction discriminatoire. Le comité d'arbitrage n'était pas d'accord avec cette interprétation et le rapport du psychologue. Il a conclu que le membre avait effectué l'appel téléphonique pour entraver l'enquête et que les éléments de preuve présentés par le membre n'étaient pas crédibles. En conclusion, le comité d'arbitrage a indiqué que le membre n'avait pas assumé entièrement sa part de responsabilité, et, dans les circonstances, lui a ordonné de démissionner de la Gendarmerie dans les 14 jours, faute de quoi il serait congédié.

L'appel a été interjeté contre la décision quant à la peine seulement. Lors de l'appel, le Comité a conclu que la peine ne devrait pas dépendre de la crédibilité du membre comme témoin ou de la préméditation de ses gestes. Il a ajouté que les éléments de preuve présentés par les collègues du membre sur son honnêteté, sa discrétion et sa fiabilité n'explicitent en aucun point la raison pour laquelle l'inconduite s'est produite. Le jeune âge et l'inexpérience du membre ne justifient pas l'imposition d'une peine clémente. La conduite en question équivalait à une pratique de corruption et était beaucoup plus grave qu'une simple erreur de jugement, car elle démontrait qu'on ne pouvait faire confiance au membre pour faire respecter la loi. En montrant qu'il peut être détourné du droit chemin, le membre a renoncé à son droit de faire carrière au sein de la Gendarmerie. Le Comité a recommandé le rejet de l'appel, ce que le commissaire a accepté.

Fait intéressant à noter dans cette affaire, les documents présentés au soutien de l'appel comportaient une pétition renfermant la signature de quelque 500 citoyens locaux qui demandaient au commissaire de casser la décision du comité d'arbitrage. Pour ne pas être en reste, l'officier compétent a, quant à lui, présenté une pétition portant la signature d'environ 600 citoyens locaux qui appuyaient la décision du comité d'arbitrage. Le Comité a indiqué que ces pétitions ne constituaient pas des éléments de preuve acceptables et qu'elles ne devraient pas être prises en compte par le commissaire. Le président du Comité a déclaré ce qui suit :

> « Le processus disciplinaire n'est pas un concours de popularité. Les membres ne conservent pas leur emploi au sein de l'organisation simplement parce qu'ils sont estimés de leurs collègues et des membres de la collectivité où ils travaillent. Je suis particulièrement troublé par la pratique qui consiste à recueillir des signatures pour une pétition dans le but d'influencer les décideurs dans le cadre de ce qui constitue un processus quasi-judiciaire. »

Dans l'affaire *D-79*, le membre travaillait avec un groupe de cadets de la Gendarmerie. À un certain moment, il a eu une rencontre

chargée d'émotion avec un des cadets qui se posait des questions sur son avenir au sein de la Gendarmerie. Il arrivait souvent que ce cadet discute de questions personnelles avec le membre, car ils se connaissaient bien et avaient en commun des valeurs et des liens culturels. Le cadet a dit au membre qu'il songeait à abandonner le programme de formation des recrues et à rentrer chez lui. Le lendemain, le membre a commencé à s'inquiéter, car le cadet en question était le seul membre du groupe à ne pas s'être présenté à un barbecue. Le membre lui a téléphoné dans la soirée et est allé le rejoindre à l'hôtel où il séjournait pour la fin de semaine. Le même soir, ils devaient se rencontrer dans un bar, mais, encore une fois, le cadet lui a fait faux bond. Peu après 23 h, après avoir tenté en vain de joindre par téléphone le cadet, le membre a décidé de se rendre à l'hôtel accompagné de trois cadets qui étaient présents au bar et au barbecue. Le membre pensait que leur présence pourrait être utile.

Une fois à l'hôtel, le membre a déclaré au réceptionniste qu'il était l'instructeur du cadet et qu'il s'inquiétait à son sujet parce qu'il n'avait pas participé à une fête. Il a ajouté qu'il voulait voir si tout allait bien. Lorsque le réceptionniste lui a demandé de produire une pièce d'identité, le membre lui a montré sa carte avec photo de la Gendarmerie, mais pas sa plaque de policier. Après avoir obtenu une clé du réceptionniste, le membre, toujours accompagné des trois cadets, s'est rendu à la chambre du cadet en question. Il a cogné à la porte. N'obtenant aucune réponse, il est entré dans la chambre. Le membre s'est aperçu rapidement qu'une femme dormait dans la chambre avec le cadet; il a alors fait signe aux autres cadets de sortir. Il s'est rendu compte qu'en sortant, un des cadets a ramassé des vêtements et les a mis dans un sac. Comme les cadets membres de cette troupe aimaient souvent jouer des tours entre eux, le membre n'est pas intervenu. Toutefois, au moment où ils sortaient de la chambre, le membre a pris le sac, puis il l'a laissé à la réception de l'hôtel. Il a fait savoir à un employé qu'il contenait les vêtements d'un cadet qui venait de se faire jouer un tour.

Le cadet victime du tour a trouvé que la situation était drôle. Par contre, la femme qui était présente avec lui dans la chambre, une cadette d'une autre troupe, s'est dit offusquée. En fin de compte, c'est en raison de l'impact négatif involontaire du tour sur la cadette qu'une enquête a été menée et que des mesures disciplinaires officielles ont été imposées à l'instructeur, au motif que sa conduite avait été scandaleuse. En concluant l'audience, le comité d'arbitrage a adressé à l'instructeur une réprimande et lui a imposé une confiscation de solde. Le membre en a appelé de la conclusion voulant qu'il ait eu une conduite scandaleuse.

Lors de l'appel sur les conclusions du comité d'arbitrage, le Comité a dénoncé l'absence de détails dans les motifs invoqués par le comité d'arbitrage pour rejeter l'allégation du membre voulant qu'il ait fait une erreur de jugement, mais qu'il ne se soit pas conduit de manière scandaleuse. Il a fait remarquer que, en l'occurrence, les circonstances entourant la conduite du membre pourraient influer sur le jugement d'une personne raisonnable quant au caractère scandaleux ou non de cette conduite. Des questions comme les motifs pour lesquels le membre avait décidé qu'il devait

entrer dans la chambre d'hôtel, les efforts faits par le membre pour minimiser les désagréments causés par le tour et le fait que le cadet avait trouvé le tour amusant étaient tous des facteurs pertinents, que le comité d'arbitrage devait prendre en compte lors de l'audition des allégations. Le Comité a remarqué que le comité d'arbitrage en avait tenu compte uniquement dans sa décision concernant la sanction. En outre, le Comité a rejeté le raisonnement du comité d'arbitrage voulant qu'en disant qu'il avait « *reconnu qu'il aurait dû empêcher que le tour soit joué* », le membre « *reconnaissait lui-même que l'allégation était fondée* ».

Toutefois, le Comité a conclu que la conduite du membre avait été scandaleuse parce qu'elle avait causé des torts, et ce, malgré le fait que le membre n'avait pas l'intention de faire du mal à qui que ce soit. On aurait compris que les deux cadets étaient perturbés par la visite du membre dans leur chambre, surtout qu'ils ne savaient pas que ce dernier avait pris cette décision pour cause de soucis. Ils en sont venus à croire que le membre et les cadets étaient entrés dans la chambre pour leur jouer un tour, et rien n'a été fait pour dissiper cette impression. Le Comité a aussi déclaré que la réaction de la cadette à l'incident était compréhensible. Quatre personnes qu'elle ne connaissait pas très bien, dont trois de sexe masculin, avaient réussi à entrer dans sa chambre d'hôtel en plein milieu de la nuit. Ils l'ont aperçue pendant qu'elle dormait, puis ont quitté la pièce en emportant certains de ses vêtements et d'autres effets personnels. Comme l'a fait remarquer le Comité, un tel incident serait profondément troublant pour n'importe quelle femme. Par conséquent, le Comité a recommandé que l'appel soit rejeté. Le commissaire s'est dit d'accord avec cette recommandation.

Ces deux cas aident à définir ce qu'est la nature d'une conduite scandaleuse et à quel moment l'imposition de mesures disciplinaires constitue une réponse appropriée à un comportement inadmissible, par opposition au processus d'évaluation du rendement. Il est aussi important de noter que, dans les deux cas, les membres n'ont pas pris de mesures immédiates qui auraient pu atténuer les torts causés par leurs agissements.

Partie III – Dossiers en instance devant la Cour fédérale

Au niveau II des procédures de griefs ou en appel d'une décision en matière disciplinaire, le Comité donne ses recommandations au commissaire, lequel rend ensuite sa décision. Aux termes de l'article 32 de la *Loi sur la GRC*, le commissaire n'est pas tenu de se conformer aux recommandations du Comité, mais s'il choisit de s'en écarter, il doit motiver son choix dans sa décision. L'article 32 dispose également que la décision du commissaire concernant un grief ou un appel relatif à des mesures disciplinaires ou à des mesures de renvoi ou de rétrogradation « *est définitive et exécutoire et, sous réserve du contrôle judiciaire prévu par la Loi sur la Cour fédérale, n'est pas susceptible d'appel ou de révision en justice* ». Lorsqu'une demande en contrôle judiciaire est déposée, la Cour fédérale examine généralement les conclusions et les recommandations du Comité. Par exemple, dans l'arrêt Millard (*Millard c. Canada* (2000-02-02), CAF A-495-98) , la Cour d'appel fédérale a examiné la décision du commissaire qui avait accepté les conclusions et les recommandations du Comité relativement à un grief sur l'application du Programme garanti de remboursement de pertes immobilières (PGRPI). La Cour fédérale a rejeté la demande de révision judiciaire. Dans l'analyse des critères de révision, la Cour a établi la norme de contrôle suivante :

> [TRADUCTION] « Il semble évident que toute décision du commissaire qui repose sur l'interprétation judicieuse et détaillée de la *Directive* par le Comité externe d'examen devrait faire l'objet d'une révision judiciaire minimale. Par conséquent, la décision devrait être rejetée uniquement si elle est manifestement déraisonnable. »

Quelques années plus tôt, la Cour fédérale avait aussi reconnu la norme applicable dans la cause *Jaworski c. Canada (procureur général)* [1998] 4 C.F. 154, laquelle décision a été confirmée par la Cour d'appel fédérale (*Jaworski c. Canada (procureur général)* [2000] A.C.F. 643) :

> « Lorsque le commissaire reçoit du CEE une recommandation ferme et détaillée, cette recommandation

devrait normalement avoir du poids. Toutefois, le commissaire a le droit de ne pas se fonder sur les conclusions ou les recommandations du CEE et sa décision n'est pas susceptible de révision, sauf si une erreur de la nature de celles qui sont mentionnées au paragraphe 18.1(4) de la *Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7 [édicté par L.C. 1990, ch. 8, art. 5], a été commise. »

Généralement, la Cour fédérale fera preuve d'une grande réserve à l'égard d'une décision du commissaire en matière disciplinaire étant d'avis que le commissaire, tenant compte des recommandations du Comité, est le mieux placé pour décider des mesures disciplinaires à imposer. D'ailleurs, le juge Evans, de la Cour d'appel fédérale, a réitéré dans l'affaire *Jaworski* que l'intervention de la Cour ne devait se faire que dans de rares cas :

> « Néanmoins, je ne suis pas convaincu non plus qu'il s'agisse ici d'un des rares cas dans lesquels il est justifié d'intervenir en ce qui concerne les conclusions de fait tirées par un office, ou que les motifs donnés par le commissaire soient défectueux à un point tel que la décision doive être infirmée. »

Au cours de l'année 2002-2003, la Cour fédérale d'appel a rendu une décision dans le cadre d'une affaire entendue par le Comité en 2001, le dossier disciplinaire *D-72*. La Cour a refusé de prolonger les délais pour déposer une demande de contrôle judiciaire à l'encontre de la décision du commissaire de la GRC. Voir la cause *Aubertin c. Canada* (Procureur général), [2003] A.C.F. nº 309.

Dans cette affaire, un comité d'arbitrage de la GRC avait ordonné le renvoi du membre à la suite d'allégations de conduite scandaleuse. Lorsqu'il s'est prononcé sur l'appel de cette décision, le Comité a reconnu que les gestes posés par le membre étaient suffisamment graves pour justifier que la Gendarmerie mette un terme à son emploi. Le Comité a cependant recommandé de modifier la peine afin de donner l'occasion au membre de démissionner, comme c'est normalement le cas en matière disciplinaire. Le commissaire n'a pas accepté cette recommandation et a congédié le membre. À l'appui de sa position, le commissaire a soutenu que les attentes du public envers les policiers exigeaient que les dirigeants policiers traitent les comportements répétitifs, comme ceux adoptés par le membre, avec la plus grande sévérité.

Cette décision a fait l'objet d'une demande de contrôle judiciaire devant la Cour fédérale, Section de première instance, mais la demande a été rejetée parce que le membre n'avait pas respecté le délai prévu. La Cour d'appel fédérale a maintenu cette décision.

En date du 31 mars 2003, trois autres décisions du commissaire faisaient l'objet de demandes de contrôle judiciaire devant la Cour fédérale. L'affaire *G-267* est un grief portant sur une question de renvoi pour raisons médicales. Dans cette affaire, le Comité en était arrivé à la conclusion que la Gendarmerie avait manqué à son obligation de prendre des mesures d'accommodement pour le membre faisant l'objet du processus de renvoi (voir la Partie II ci-dessus).

Cependant, le commissaire a rejeté le grief, estimant que le dossier contenait suffisamment d'informations pour rendre sa décision en tenant compte des éléments soulevés par le Comité. Il s'est dit d'avis que ni l'article 15 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, ni les principes énoncés dans l'arrêt *Meiorin*, n'obligeaient l'employeur à accommoder un employé qui est totalement incapable de fournir une prestation de travail, quelle qu'elle soit. Or, le profil médical du membre indiquait qu'il était médicalement inapte au service au sein de la Gendarmerie. Aussi, le commissaire a conclu que le fait de garder le membre à l'emploi de la Gendarmerie constituerait une contrainte excessive telle que définie par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Meiorin*. Cette décision a fait l'objet d'une demande de contrôle judiciaire devant la Cour fédérale.

Dans l'affaire *D-68*, un membre avait fait l'objet de mesures disciplinaires à la suite d'une allégation d'agression sexuelle qu'il a nié. Le membre a admis avoir eu des relations sexuelles avec cet individu, mais affirme qu'elle y avait consenti. Le membre fut ordonné de démissionner dans les quatorze jours suivant la décision du comité d'arbitrage. Le membre en a appelé de la conclusion du comité d'arbitrage et a contesté la façon dont celui-ci avait évalué la crédibilité. Le Comité a conclu que le comité d'arbitrage avait tiré des conclusions hâtives de la déclaration d'un chauffeur de taxi et qu'il n'avait pas bien interprété la preuve présentée par un psychologue judiciaire, de même que la preuve présentée par la prétendue victime. Le Comité a recommandé que l'allégation relative à l'inconduite du membre n'avait pas été fondée et que le commissaire accueille l'appel du membre. Selon le Comité, le comité d'arbitrage semblait avoir attribué l'inconduite du membre à sa consommation abusive d'alcool. Le Comité était d'avis que la preuve n'appuyait pas une telle conclusion.

Cependant, le commissaire a conclu qu'il y avait bel et bien eu inconduite. Selon lui, le membre avait l'obligation de respecter la relation de confiance établie entre lui et la victime, obligation à laquelle il a manqué. Compte tenu de toutes les circonstances en l'espèce, le commissaire a ordonné le renvoi du membre.

Finalement, dans l'affaire *D-76*, le membre a également porté la décision du commissaire devant la Cour fédérale (voir « Mesures disciplinaires graves » ci-dessus).

Partie IV – Annexes

Annexe 1 : À propos du Comité

Le Comité a vu le jour au début de 1987. Il est un des deux organismes qui ont été créés pour assurer une surveillance civile de la Gendarmerie, l'autre étant la Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada. Le premier président du Comité fut l'honorable juge René Marin, qui avait présidé de 1974 à 1976 la *Commission d'enquête sur les plaintes du public, la discipline interne et le règlement des griefs au sein de la Gendarmerie royale du Canada*. En 1992, la vice-présidente du Comité, M^me^ Jennifer Lynch, a assumé la présidence du Comité de façon intérimaire, fonction qu'elle a continué à exercer jusqu'en 1998. Philippe Rabot est alors devenu président intérimaire et, le 16 juillet 2001, il a été nommé président du Comité pour un mandat de cinq ans.

M^e^ Rabot s'est joint à la fonction publique fédérale en 1983 comme arbitre d'appels à la Commission de la fonction publique du Canada. Par la suite, il a été directeur général des appels. En 1990, il fut nommé secrétaire de la Commission du droit d'auteur. De 1993 à 1997, il a été vice-président de la Commission de révision de l'évaluation foncière de l'Ontario. Ce tribunal administratif règle les différends en matière d'évaluation foncière et de fiscalité municipale dans l'ensemble de la province.

Mandat

Le Comité externe d'examen de la GRC est un organisme administratif indépendant et neutre, établi par la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, qui a pour principal mandat de faire des recommandations au commissaire de la Gendarmerie concernant des griefs au deuxième niveau et des appels interjetés contre des mesures disciplinaires imposées par des comités d'arbitrage. Dans le cas où le commissaire n'accepte pas les recommandations du Comité, il doit expliquer ses raisons.

Aux termes de la *Loi sur la GRC*, le commissaire de la Gendarmerie renvoie devant le Comité tous les appels relatifs à des mesures disciplinaires graves et tous les appels relatifs à des mesures de renvoi ou de rétrogradation, à moins que le membre de la Gendarmerie en cause ne s'oppose à un tel renvoi. De plus, en vertu de l'article 33 de la *Loi sur la GRC*, le commissaire de la Gendarmerie renvoie les griefs devant le Comité en conformité avec le règlement adopté par le gouverneur en conseil.

L'article 36 du *Règlement de la GRC* limite à ce qui suit les griefs qui doivent être renvoyés devant le Comité : a) les griefs relatifs à l'interprétation et à l'application, par la Gendarmerie, des politiques gouvernementales visant les ministères qui ont été étendues aux membres; b) les griefs relatifs à la cessation, en application du paragraphe 22(3) de la *Loi sur la GRC*, de la solde et des allocations des membres; c) les griefs relatifs à l'interprétation et à l'application, par la Gendarmerie, de la *Directive sur les postes isolés*; d) les griefs relatifs à l'interprétation et à l'application, par la Gendarmerie, de la *Directive de la Gendarmerie sur la réinstallation*; e) les griefs relatifs au renvoi par mesure administrative pour les motifs d'incapacité physique ou mentale, d'abandon de poste ou de nomination irrégulière.

Le président peut prendre des décisions dans des cas qui sont renvoyés devant le Comité d'après les renseignements aux dossiers ou à la suite d'une audience. Dans l'exécution de son travail d'examen, le Comité tente d'assurer un équilibre entre des intérêts tout aussi complexes que variés, tout en veillant à ce que les principes du droit administratif et du travail et les recours prévus par la *Loi sur la GRC* soient respectés. Dans chaque cas, il doit tenir compte de l'intérêt public et s'assurer que les membres de la Gendarmerie sont traités de façon juste et équitable.

Annexe 2 : Le Comité et son personnel

Philippe Rabot,
Président

Norman Sabourin,
Directeur exécutif et Avocat principal

Virginia Adamson,
Avocate

Thomas Druyan,
Avocat

Madeleine Riou,
Avocate

Lorraine Grandmaitre,
Chef, Services administratifs et Systèmes

Coordonnées

Les bureaux du Comité sont situés à Ottawa,
au 60 rue Queen, pièce 513.

Les coordonnées du Comité sont les suivantes :

C.P. 1159, succ. B
Ottawa (Ontario)
K1P 5R2

Téléphone : (613) 998-2134
Télécopieur : (613) 990-8969
Courriel : **org@erc-cee.gc.ca**

Les publications du Comité sont disponibles sur son site Internet :
http://www.erc-cee.gc.ca/

Annexe 3 : Dispositions législatives

Partie II de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*

COMITÉ EXTERNE D'EXAMEN
DE LA GENDARMERIE ROYALE
DU CANADA

Constitution et organisation du Comité

25. (1) Est constitué le Comité externe d'examen de la Gendarmerie royale du Canada, composé d'au plus cinq membres, dont le président et un vice-président, nommés par décret du gouverneur en conseil.

(2) Temps plein ou temps partiel (2) Le président est membre à plein temps du Comité. Les autres membres peuvent être nommés à temps plein ou à temps partiel.

(3) Les membres du Comité sont nommés, à titre inamovible, pour un mandat de cinq ans au maximum, sous réserve de révocation par décret du gouverneur en conseil pour motif valable.

(4) Les membres du Comité peuvent recevoir un nouveau mandat.

(5) Un membre de la Gendarmerie ne peut faire partie du Comité.

(6) Les membres à plein temps du Comité reçoivent, pour leur participation aux travaux du Comité, le traitement approuvé par décret du gouverneur en conseil.

(7) Les membres à temps partiel du Comité reçoivent, pour leur participation aux travaux du Comité, les honoraires approuvés par décret du gouverneur en conseil.

(8) Les membres du Comité ont droit aux frais de déplacement et de séjour entraînés par l'accomplissement, hors de leur lieu ordinaire de résidence, de leurs fonctions au sein du Comité.

(9) Les membres à plein temps du Comité sont réputés faire partie de la fonction publique pour l'application de la *Loi sur la pension de la fonction publique* et de l'administration publique fédérale pour l'application de la Loi sur *l'indemnisation des agents de l'État* et des règlements pris en vertu de l'article 9 de la *Loi sur l'aéronautique*.

L.R. (1985), ch. R-10, art. 25; L.R. (1985), ch. 8 (2e suppl.), art. 16.

26. (1) Le président du Comité en assure la direction et contrôle la gestion de son personnel.

(2) En cas d'absence ou d'empêchement du président du Comité ou de vacance de son poste, le ministre peut autoriser le vice-président à le remplacer.

(3) Le président du Comité peut déléguer au vice-président les pouvoirs et fonctions que lui attribue la présente loi, à l'exception du pouvoir de délégation que lui accorde le présent paragraphe et des fonctions visées à l'article 30.

L.R. (1985), ch. R-10, art. 26; L.R. (1985), ch. 8 (2e suppl.), art. 16.

27. (1) Le siège du Comité est fixé, au Canada, au lieu désigné par décret du gouverneur en conseil.

(2) Le personnel nécessaire à l'exécution des travaux du Comité est nommé conformément à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.

(3) Le Comité peut, avec l'approbation du Conseil du Trésor :

a) engager, à titre temporaire, des experts compétents dans des domaines relevant du champ d'activité du Comité pour assister celui-ci dans l'exercice de ses pouvoirs et fonctions;

b) fixer et payer leur rémunération et leurs frais.

L.R. (1985), ch. R-10, art. 27; L.R. (1985), ch. 8 (2e suppl.), art. 16.

Fonctions

28. (1) Le Comité exerce les fonctions que lui attribue la présente loi.

(2) Le président du Comité exerce les fonctions que lui attribue la présente loi.

L.R. (1985), ch. R-10, art. 28; L.R. (1985), ch. 8 (2e suppl.), art. 16.

Règles

29. Sous réserve des autres dispositions de la présente loi, le Comité peut établir des règles concernant :

a) ses séances;

b) de façon générale, l'expédition de ses affaires et des questions dont il est saisi, y compris la pratique et la procédure qui lui sont applicables;

c) la répartition de ses travaux entre ses membres et la désignation de ces derniers pour examiner les griefs ou les affaires dont il est saisi;

d) de façon générale, l'exercice des fonctions que la présente loi lui attribue.

L.R. (1985), ch. R-10, art. 29; L.R. (1985), ch. 8 (2e suppl.), art. 16.

Rapport annuel

30. Le président du Comité présente au ministre, dans les trois premiers mois de chaque exercice, le rapport d'activité du Comité pour l'exercice précédent, et y joint ses recommandations, le cas échéant. Le ministre le fait déposer devant chaque chambre du Parlement dans les quinze premiers jours de séance de celle-ci suivant sa réception.

L.R. (1985), ch. R-10, art. 30; L.R. (1985), ch. 8 (2e suppl.), art. 16.

Partie III de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*
GRIEFS

Présentation des griefs

31. (1) Sous réserve des paragraphes (2) et (3), un membre à qui une décision, un acte ou une omission liés à la gestion des affaires de la Gendarmerie causent un préjudice peut présenter son grief par écrit à chacun des niveaux que prévoit la procédure applicable aux griefs prévue à la présente partie dans le cas où la présente loi, ses règlements ou les consignes du commissaire ne prévoient aucune autre procédure pour corriger ce préjudice.

(2) Un grief visé à la présente partie doit être présenté :

a) au premier niveau de la procédure applicable aux griefs, dans les trente jours suivant celui où le membre qui a subi un préjudice a connu ou aurait normalement dû connaître la décision, l'acte ou l'omission donnant lieu au grief;

b) à tous les autres niveaux de la procédure applicable aux griefs, dans les quatorze jours suivant la signification au membre de la décision relative au grief rendue par le niveau inférieur immédiat.

(3) Ne peut faire l'objet d'un grief en vertu de la présente partie une nomination faite par le commissaire à un poste visé au paragraphe (7).

(4) Sous réserve des restrictions prescrites conformément à l'alinéa 36b), le membre qui présente un grief peut consulter la documentation pertinente placée sous la responsabilité de la Gendarmerie et dont il a besoin pour bien présenter son grief.

(5) Le fait qu'un membre présente un grief en vertu de la présente partie ne doit entraîner aucune peine disciplinaire ni aucune autre sanction relativement à son emploi ou à la durée de son emploi dans la Gendarmerie.

(6) Le membre qui constitue un niveau de la procédure applicable aux griefs rend une décision écrite et motivée dans les meilleurs délais possible après la présentation et l'étude du grief, et en signifie copie au membre intéressé, ainsi qu'au président du Comité en cas de renvoi devant le Comité en vertu de l'article 33.

(7) Le gouverneur en conseil peut, par règlement, déterminer, pour l'application du paragraphe (3), les postes dont le titulaire relève du commissaire, directement ou par l'intermédiaire d'une autre personne.

L.R. (1985), ch. R-10, art. 31; L.R. (1985), ch. 8 (2e suppl.), art. 16; 1994, ch. 26, art. 63(F).

32. (1) Le commissaire constitue le dernier niveau de la procédure applicable aux griefs; sa décision est définitive et exécutoire et, sous réserve du contrôle judiciaire prévu par la *Loi sur la Cour fédérale*, n'est pas susceptible d'appel ou de révision en justice.

(2) Le commissaire n'est pas lié par les conclusions ou les recommandations contenues dans un rapport portant sur un grief renvoyé devant le Comité conformément à l'article 33; s'il choisit de s'en écarter, il doit toutefois motiver son choix dans sa décision.

(3) Par dérogation au paragraphe (1), le commissaire peut annuler ou modifier sa décision à l'égard d'un grief visé à la présente partie si de nouveaux faits lui sont soumis ou s'il constate avoir fondé sa décision sur une erreur de fait ou de droit.

L.R. (1985), ch. R-10, art. 32; L.R. (1985), ch. 8 (2e suppl.), art. 16; 1990, ch. 8, art. 65.

Renvoi devant le Comité

33. (1) Avant d'étudier un grief d'une catégorie visée par règlement pris en vertu du paragraphe (4), le commissaire le renvoie devant le Comité.

(2) Par dérogation au paragraphe (1), le membre qui présente un grief au commissaire peut lui demander de ne pas le renvoyer devant le Comité; le commissaire peut accéder à cette demande, ou la rejeter s'il estime plus indiqué un renvoi devant le Comité.

(3) En cas de renvoi d'un grief devant le Comité conformément au présent article, le commissaire transmet au président du Comité une copie :

a) des argumentations écrites faites à chaque niveau de la procédure applicable aux griefs par le membre qui présente le grief;

b) des décisions rendues à chaque niveau de cette procédure;

c) de la documentation pertinente placée sous la responsabilité de la Gendarmerie.

(4) Le gouverneur en conseil peut, par règlement, prescrire, pour l'application du paragraphe (1), les catégories de griefs qui doivent faire l'objet d'un renvoi devant le Comité.

L.R. (1985), ch. R-10, art. 33; L.R. (1985), ch. 8 (2e suppl.), art. 16.

34. (1) Le président du Comité examine tous les griefs qui sont renvoyés devant le Comité conformément à l'article 33.

(2) Après examen du grief, le président du Comité, s'il est d'accord avec la décision de la Gendarmerie, rédige et transmet un rapport écrit à cet effet au commissaire et au membre qui a présenté ce grief.

(3) Après examen du grief, le président du Comité, s'il n'est pas d'accord avec la décision de la Gendarmerie ou s'il estime qu'une enquête plus approfondie est indiquée, peut :

a) soit rédiger et transmettre au commissaire et au membre qui a présenté ce grief un rapport exposant ses conclusions et recommandations;

b) soit ordonner la tenue d'une audience pour enquêter sur le grief.

(4) Le président du Comité, s'il décide d'ordonner la tenue d'une audience, désigne le ou les membres du Comité qui la tiendront et transmet au commissaire et au membre qui a présenté le grief un avis écrit de sa décision.

L.R. (1985), ch. R-10, art. 34; L.R. (1985), ch. 8 (2e suppl.), art. 16.

Partie IV de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*

DISCIPLINE

Appel

45.14. (1) Sous réserve des autres dispositions du présent article, toute partie à une audience tenue devant un comité d'arbitrage peut en appeler de la décision de ce dernier devant le commissaire :

a) soit en ce qui concerne la conclusion selon laquelle est établie ou non, selon le cas, une contravention alléguée au code de déontologie;

b) soit en ce qui concerne toute peine ou mesure imposée par le comité après avoir conclu que l'allégation visée à l'alinéa a) est établie.

(2) Pour l'application du présent article, le rejet par un comité d'arbitrage d'une allégation en vertu du paragraphe 45.1(6) ou pour tout autre motif, sans conclusion sur le bien-fondé de l'allégation, est réputé être une conclusion portant que cette dernière n'est pas établie.

(3) Le commissaire entend tout appel, quel qu'en soit le motif; toutefois, l'officier compétent ne peut en appeler devant le commissaire de la peine ou de la mesure visée à l'alinéa (1)b) qu'au motif que la présente loi ne les prévoit pas.

(4) Les appels interjetés en vertu du présent article se prescrivent par quatorze jours à compter :

a) de la date où est rendue la décision portée en appel lorsqu'elle a été rendue en présence de l'appelant ou, dans les autres cas, de la date où cette partie a reçu avis de la décision;

b) de la date où l'appelant qui en a fait la demande a reçu la transcription visée au paragraphe 45.13(2), si cette date est postérieure à celles visées à l'alinéa a).

(5) Un appel est interjeté devant le commissaire par le dépôt auprès de lui d'un mémoire d'appel exposant les motifs de l'appel, ainsi que l'argumentation y afférente.

(6) L'appelant signifie sans délai à l'autre partie copie du mémoire d'appel.

(7) La partie à qui copie du mémoire d'appel est signifiée peut y répliquer par le dépôt auprès du commissaire, dans les quatorze jours suivant la date de la signification, d'argumentations écrites dont elle signifie copie sans délai à l'appelant.

L.R. (1985), ch. 8 (2e suppl.), art. 16. 45.15(1)

45.15. (1) Avant d'étudier l'appel visé à l'article 45.14, le commissaire le renvoie devant le Comité.

(2) Le paragraphe (1) ne s'applique pas dans le cas où le comité d'arbitrage décide que chacune des allégations dont il a été interjeté appel a été établie et qu'il a pris seulement une ou plusieurs des mesures disciplinaires simples prévues aux alinéas 41(1)a) à g).

(3) Par dérogation au paragraphe (1), le membre dont la cause est portée en appel devant le commissaire peut lui demander de ne pas la renvoyer devant le Comité; le commissaire peut accéder à cette demande, ou la rejeter s'il estime plus indiqué un renvoi devant le Comité.

(4) En cas de renvoi devant le Comité conformément au présent article, le commissaire transmet au président du Comité les documents visés aux alinéas 45.16(1)a) à c).

(5) Les articles 34 et 35 s'appliquent, compte tenu des adaptations de circonstance, aux affaires renvoyées devant le Comité conformément au présent article, comme s'il s'agissait d'un grief renvoyé devant ce même Comité conformément à l'article 33.

L.R. (1985), ch. 8 (2e suppl.), art. 16.

Extrait Du Règlement De La GRC (1988)

(Article 36: griefs qui peuvent faire l'objet d'un renvoi devant le Comité)

36. Pour l'application du paragraphe 33(4) de la Loi, les catégories de griefs qui doivent faire l'objet d'un renvoi devant le Comité externe d'examen de la Gendarmerie sont les suivantes :

a) les griefs relatifs à l'interprétation et à l'application, par la Gendarmerie, des politiques gouvernementales visant les ministères qui ont été étendues aux membres;

b) les griefs relatifs à la cessation, en application du paragraphe 22(3) de la Loi, de la solde et des allocations des membres;

c) les griefs relatifs à l'interprétation et à l'application, par la Gendarmerie, de la Directive sur les postes isolés;

d) les griefs relatifs à l'interprétation et à l'application, par la Gendarmerie, de la Directive de la Gendarmerie sur la réinstallation;

e) les griefs relatifs au renvoi par mesure administrative pour les motifs visés aux alinéas 19a), f) i).